

GJENNOMFØRING AV KOMMUNESAMMENSLUTNINGER – SUKSESSFÅKTORE OG SNUBLESTEINER

Delrapport 1: Foreløpige erfaringer fra tre pågående sammenslutninger

GJENNOMFØRING AV KOMMUNE-
SAMMENSLUTNINGER - FØLGEEVALUERING

DELRAPPORT 1: FORELØPIGE ERFARINGER

Forfattere:	Henning Sunde, Lise Christoffersen, Bent A. Brandtzæg og Cæcilie Riis
Oppdragsgiver:	KS
Forsidekart	Torstein Reistadbakk
Prosjektnr	2004/106091
Rapportnavn	Delrapport 1 Asplan TmF endelig 040305.doc
Sist lagret dato:	08.03.2005 11:32:00
Sist skrevet ut:	10.03.2005 09:48:00
Pris	kr. 150,-

Kort resymé:

Prosjektet følger gjennomføringsprosessen i tre pågående kommunesammenslutninger. I rapporten beskrives foreløpige funn fra Bodø/Skjerstad (sammenslått fra 1.1.2005), Ølen/Vindafjord (går sammen pr 1.1.2006) og Kristiansund/Frei (går sammen pr 1.1.2008).

FORORD

Dette er en første delrapportering fra prosjektet ”Gjennomføring av kommunesammenslutninger – suksesskriterier og snublesteiner” som Asplan Analyse gjennomfører for KS i samarbeid med Telemarksforskning – Bø (Tf-Bø). Prosjektet inngår i KS-prosjektet ”Fremtidens kommunestruktur”, og har som målsetting å samle og evaluere aktuelle kommuners erfaringer med sammenslutningsprosesser i Norge. Disse erfaringene skal danne utgangspunktet for en rapport og en ”lynveileder” for gjennomføring av kommunesammenslutninger. I tillegg skal det formidles foreløpige resultater underveis i form av to delrapporteringer, bl a via KS’ nettsider. Prosjektet avsluttes 15.1.2006.

Hensikten med denne første delrapporten er å formidle foreløpige funn fra caseområdene basert på innledende undersøkelser og intervjuer i prosjektets fase 1. Ved siden av de tre casene som er omtalt i teksten er også sammenslutningen *Aure/Tustna* nylig invitert med som et fjerde case i prosjektet, men dette inngår ikke i denne delrapporten.

Et utkast til delrapport ble behandlet på møte i prosjektets referansegruppe i Bodø 19.1.05 og er siden bearbeidet for offentliggjøring. Kap 1+2 er skrevet av Henning Sunde, kap 3 av Lise Christoffersen, kap 4 av Bent Brantzæg mens kap 5 er skrevet av Cæcilie Riis og Henning Sunde. Utkast til tekst for kap. 3-5 har vært til gjennomlesing og kommentar hos våre kontaktpersoner i caseområdene, og beskrivelsen av prosessene i de ulike områdene skal således være á jour pr januar/februar 2005. Prosjektteamet står sammen ansvarlig for rapportens innhold.

For prosjektteamet Asplan Analyse / Telemarksforskning – Bø

Sandvika 4. mars 2005

Henning Sunde
prosjektleder, Asplan Analyse

henning.sunde@asplanviak.no

tlf 67 52 52 00 / 53

INNHold

1	INNLEDNING	5
1.1	KORT OM PROSJEKTET	5
1.2	OM DENNE RAPPORTEN	6
1.3	VIDERE ARBEID I PROSJEKTET	6
2	FORELØPIGE FUNN, HYPOTESER FOR VIDERE ARBEID	7
2.1	FORELØPIGE FUNN OG KONKLUSJONER	7
2.2	HYPOTESER FOR VIDERE ARBEID	10
3	BODØ-SKJERSTAD	14
3.1	KJENNETEGN VED DE TO KOMMUNENE	14
3.2	HVA HAR VI GJORT.....	15
3.3	INNTRYKK OG FUNN FRA DE INNLEDENDE UNDERSØKELSENE	16
3.3.1	<i>Forhistorien</i>	16
3.3.2	<i>Hva sa utredningen?</i>	17
3.3.3	<i>Folkeavstemningen i Skjerstad</i>	18
3.3.4	<i>Hva hadde særlig betydning for resultatet?</i>	18
3.3.5	<i>Bred og lite omstridt dekning i lokale media</i>	22
3.4	GJENNOMFØRING AV SAMMENSLUTNINGSPROSESSEN	23
3.4.1	<i>Den politiske sammenslutningsprosessen</i>	23
3.4.2	<i>Den administrative sammenslutningsprosessen</i>	24
3.4.3	<i>Innbyggerdialogen</i>	28
3.5	FORELØPIGE FUNN OG KONKLUSJONER.....	29
3.6	EPILOG.....	31
4	ØLEN – VINDAFJORD	32
4.1	KJENNETEGN VED KOMMUNENE	32
4.2	HVA HAR VI GJORT.....	34
4.3	INNTRYKK OG FUNN FRA DE INNLEDENDE UNDERSØKELSENE	35
4.3.1	<i>Bakgrunn for sammenslutningen</i>	35
4.3.2	<i>Hva sa utredningen?</i>	35
4.3.3	<i>Prosessen fram til folkeavstemningen</i>	36
4.3.4	<i>Resultater fra folkeavstemningen</i>	38
4.3.5	<i>Vedtak om sammenslutning</i>	40
4.3.6	<i>Prosjektorganisasjon</i>	40
4.3.7	<i>Finansiering av sammenslutningsprosessen</i>	43
4.3.8	<i>Organisering av Nye Vindafjord kommune</i>	44
4.4	FORELØPIGE FUNN OG KONKLUSJONER.....	45
4.5	ARBEIDET VIDERE	47
5	KRISTIANSUND - FREI	48
5.1	KJENNETEGN VED KOMMUNENE	48
5.2	HVA HAR VI GJORT.....	49
5.3	INNTRYKK OG FUNN FRA DE INNLEDENDE UNDERSØKELSENE	50
5.3.1	<i>Veien fram til vedtak om utredning</i>	50
5.3.2	<i>Hva sa utredningen?</i>	51
5.3.3	<i>Hva sa innbyggerne gjennom folkeavstemningen?</i>	52
5.3.4	<i>Hva sa de sentrale aktørene?</i>	53

Side 4

5.4	ARBEIDET VIDERE	56
5.4.1	<i>Sammenslutningsprosessene</i>	56
5.4.2	<i>Videre analysearbeid</i>	57
5.5	FORELØPIGE FUNN OG KONKLUSJONER	58
6	REFERANSER	60

1 INNLEDNING

1.1 Kort om prosjektet

Prosjektet ”Gjennomføring av kommunesammenslutninger - snublesteiner og suksesskriterier” gjennomføres i samarbeid mellom Asplan Analyse og Telemarksforskning, og har som hovedmål å *framskaffe, analysere og evaluere erfaringer fra de prosessene som nå er i gang for på den måten å kunne gi kvalifisert bistand til andre kommuner i tiden framover.*¹

Prosjektperioden er juni 2004 – jan 2006. Sammenslutningene vi skulle følge var fra først av:

- *Bodø/Skjerstad* (sammenslutning gjennomført pr 1.1.05)
- *Ølen/Vindafjord* (sammenslutning skjer pr 1.1.06)
- *Kristiansund/Frei* (sammenslutning planlagt å skje pr 1.1.08)

Som nevnt i forordet er *Aure/Tustna* nylig også invitert med som nytt case i prosjektet. Disse kommunene slås sammen pr. 1.1.2006. Et spesielt interessant aspekt ved denne sammenslutningen er spørsmålet om bygging av ny veg/tunnel mellom kommunene som premiss for prosessen. *Kristiansund/Frei* vil ved prosjektets avslutning enda ha 2 år igjen før sammenslutningen er formelt gjennomført, og vi vil derfor bare kunne følge disse to kommunene et stykke på veg i sin sammenslutningsprosess.

Prosjektet skal følge på forløpet av både den *politiske fusjonen* (mellom politiske organ i hver av de berørte kommunene), den *administrative fusjonen* (mellom kommuneadministrasjonene) og *innbyggerdialogen* (informasjon/dialog mot kommunen(e)s befolkning). Resultatene fra prosjektet skal dokumenteres i en kort sluttrapport, og det tas også sikte på fortløpende formidling via KS’ nettsider. Viktige erfaringer og konklusjoner fra kommunene skal danne utgangspunktet for en kort ”lynveileder” for gjennomføring av kommunesammenslutninger.² Erfaringer som ble gjort gjennom sammenslutningen av Våle og Ramnes til Re kommune i 2002 skal også innarbeides i denne.

Prosjektteamet hos Asplan/TmF er bemannet og organisert som vist i nedenstående tabell.³

<i>Kommuner:</i>	<i>Ansvar</i>	<i>Caseansvarlig:</i>	<i>Medarbeider:</i>
Bodø/Skjerstad	Asplan	Cæcilie Riis	Henning Sunde
Ølen/Vindafjord	Tf-Bø	Bent Brandtzæg	Kjetil Lie
Aure/Tustna	Tf-Bø	Bent Brandtzæg	Kjetil Lie
Kristiansund/Frei	Asplan	Henning Sunde	Lise Christoffersen

¹ Sitat fra tilbudsgrunnlag for prosjektet, KS mai 2004.

² Utgangspunktet vil her være tilsvarende fra Danmark, utlagt på www.kl.dk. Slik prosjektet er lagt opp omfatter imidlertid vår lynveileder p.t. kun selve gjennomføringsfasen, altså fra etter at vedtak om sammenslutning er fattet lokalt, mens den danske tar for seg hele prosessen. En prosjektutvidelse for at denne veilederen også skal omfatte prosessene fram til folkeavstemning/vedtak kan derfor være aktuell å vurdere.

³ Basert på at også Aure-Tustna sier ja til å delta i prosjektet. Dette skal formelt godkjennes av fellesnemndas arbeidsutvalg i møte 9.3.05.

Prosjektleder er siviling, Henning Sunde, Asplan Analyse. Fagansvarlig i KS er Brit Olsson. KS har i tillegg oppnevnt en referansegruppe som følger prosjektet. Denne består av:

- Rådmann Trond Wifstad, Re
- Ordfører Åse Hammershei, Hobøl
- Rådmann Arnt Mogstad, Karmøy
- Prosjektleder Bjørn Fauchald, KS Oppland
- Ordfører Marita B. Ohrstrand, Frei
- Personalsjef Sverre Hagen, Bodø kommune (tidligere rådmann i Skjerstad)
- Tidl ordfører Sissel Jacobsen, Skjerstad

Referansegruppen har så langt hatt to møter, og det er planlagt to møter til i 2. halvår 2005.

1.2 Om denne rapporten

Denne første delrapporten fra prosjektet gir et foreløpig bilde av de tre sammenslutningsprosessene. Teksten er basert på inntrykk fra prosjektets fase 1, hvor vi har innhentet grunnlagsmateriale og gjort innledende undersøkelser, intervjuer m v.

Rapporteringen er foreløpig; vi er kommet ulike langt i de tre områdene og formen er ikke fullt ut enhetlig. Foreløpige funn og hypoteser for videre arbeid er gitt i kap 2, mens kap 3-5 gir et bilde av pågående arbeid og prosesser i det enkelte område. For å få fram ulike erfaringer går vi mer i dybden på enkelte tema enn andre i hvert case. Vi fokuserer særlig på:

- *Bodø/Skjerstad*: Den politiske fusjonen – spesielt det valgte kommunestyrets overgang til lokalutvalg for Skjerstad. Gjennomgående perspektiv er også hvordan en sammenslutning mellom to kommuner av så ulik størrelse skjer i praksis, samt dialogen overfor innbyggerne i Skjerstad.
- *Ølen/Vindafjord*: Administrativ fusjon mellom to noenlunde jamnstore kommuneorganisasjoner.
- *Kristiansund/Frei*: Innledende faser av sammenslutningen.

Forhistorien bak den enkelte sammenslutning (fram til lokal folkeavstemning/vedtak) beskrives også nokså utførlig for alle casene, som bakgrunn for å kunne forstå forløpet av de videre sammenslutningsprosessene best mulig.

1.3 Videre arbeid i prosjektet

Forutsatt at de deltar i prosjektet vil innledende undersøkelser i Aure/Tustna bli gjort i løpet av våren 2005. Oppfølgende intervjuer i kommunene planlegges gjort til høsten.⁴ Noen tanker omkring dette er beskrevet bak i kapittelet om Kristiansund/Frei. En ny delrapportering fra prosjektet er også planlagt kommende høst. Innhold og form på denne vil bli nærmere drøftet med oppdragsgiver. Vi vil selvsagt også vurdere de innspill vi måtte få som reaksjon på denne første delrapporten. Stofftilfanget om sammenslutningsprosessene er særdeles stort, og det er derfor en utfordring å avgrense og ”spisse” det vi velger ut. Materialet fra prosjektet vil bli videre bearbeidet, supplert og endelig utskrevet i form av sluttrapport og lynveileder i løpet av 2005 for levering ved prosjektets avslutning.

⁴ Evt med unntak av Bodø/Skjerstad hvor sammenslutningen allerede er gjennomført pr. 1.1.2005.

2 FORELØPIGE FUNN, HYPOTESER FOR VIDERE ARBEID

Basert på casebeskrivelsene i påfølgende kapitler har vi satt opp en samling hovedinntrykk. Vi har valgt å sette opp disse dels i form av foreløpige funn/konklusjoner, dels som hypoteser for videre analyse og undersøkelser i prosjektet. Vi presiserer at det ikke er gjort verken innsamling av bakgrunnsmateriale eller intervjuer i Aure/Tustna, og at dette caset derfor ikke inngår i underlaget for nedenstående punkter.

2.1 Foreløpige funn og konklusjoner

Ut fra våre innledende undersøkelser har vi formulert nedenstående som foreløpige funn i prosjektet:

1. Sammenslutningsprosessene synes i stor grad å ”gå på skinner”

Hovedinntrykket så langt er positiv vilje til en god gjennomføring av de vedtatte sammenslutningene hos så godt som alle aktørene vi har snakket med. Dette gjelder uavhengig av om man var for eller mot sammenslutning i utgangspunktet. Vi ser selvsagt noen ting som ikke går så bra, men generelt synes konfliktnivået i prosessene å være relativt lavt og vi har ikke registrert noen tendenser til forsøk på omkamper om sammenslutningene. I alle våre caseområder har det vært svært knapt flertall i folkeavstemningen i én av kommunene – dette synes altså ikke å ha spesiell betydning i gjennomføringsfasen.

Gjennomføringen av sammenslutningsprosessen er åpenbart arbeidskrevende, men våre kommuner synes allikevel stort sett å klare å håndtere dem parallelt med fortsatt drift og tjenesteyting. I det case tder sammenslutningen er gjennomført – Bodø/Skjerstad – har vi riktignok sett at det glapp på enkelte områder hos Skjerstad under siste fase av ”innlemmingen” i Bodø, og da særlig knyttet til adm ledelse og betjening av det politiske systemet. Forholdene her var imidlertid spesielle, slik vi inntil videre legger til grunn at dette var et ekstraordinært tilfelle.

2. Det er størrelsen det kommer an på!

Størrelsesforholdet mellom de involverte kommunene, målt i antall innbyggere, er helt sentralt som grunnlag for å forstå de prosessene vi her studerer. Jo mer ulikt størrelsesforholdet er, jo i større grad skjer - naturlig nok - gjennomføringen på ”storebrors” premisser (kommunenavn, senter, politisk og administrativ organisasjonsmodell, lederutvelgelse m v). Der to mer jevnstore kommuner går sammen finnes derimot ingen klart dominant part. Her vil det derfor lettere kunne oppstå gnisninger, maktkamper og oppfatninger av skjevbehandling.

Behovet for innbyggerdialog synes på sin side å være omvendt proporsjonalt med størrelsesforholdet mellom kommunene. Mens engasjementet rundt sammenslutningsprosessen var stort i Skjerstad, har hele problemstillingen nærmest vært en ”ikke-sak” for befolkningen i Bodø. Her ble det heller ikke avholdt lokal folkeav-

stemning om spørsmålet. Kristiansund avholdt på sin side folkeavstemning om man skulle gå sammen med Frei, men denne fikk svært dårlig deltakelse.

3. Den ”store kommunens” holdning til sammenslutningen et ”følsomt tema”, og ordførerens rolle er her svært viktig

I begge casene der det er stor forskjell i størrelse mellom kommunene ser vi at den store kommunens holdning, og da særlig ordførerens rolle, er svært viktig. I både Bodø og Kristiansund ser vi at deres fremste politiske talsmenn har lagt vekt på å være imøtekommende, inkluderende og til dels raus overfor den mindre naboen. Dersom disse i stedet hadde framstått som å ha ”imperialistiske” ambisjoner overfor sine naboer, kunne de knappe ja-flertallene man her fikk i avstemningene fort vært snudd til nei. Disse inkluderende holdningene synes også å ha ligget til grunn i selve gjennomføringen. Dette medvirker selvsagt samtidig til at ”lillebror” i sammenslutningene kan få relativt god materiell uttelling i forhold til sin størrelse (se eget punkt nedenfor). Ubalanse i størrelse er altså på ingen måte til hinder for gevinst for den minste kommunen – kanskje snarere tvert i mot.

4. Mange faktorer har påvirket utfallet av prosessene - både rene tilfeldigheter og kommunalministerens engasjement har vært avgjørende

I samtlige tre case har det vært knapt flertall for sammenslutning i lokale folkeavstemninger. I Skjerstad var det kun to stemmers overvekt og i Vindaffjord fire. I Frei var flertallet 78, altså noe større. Her var det til gjengjeld mer tilfeldig at utredningsprosessen i det hele tatt startet opp, gjennom et 13-12-vedtak i kommunestyret godt hjulpet av en møtende vararepresentant. Vi kan derfor trygt fastslå at de rene tilfeldigheter har bidratt til at alle disse tre sammenslutningene i det hele tatt blir noe av.⁵ I Kristiansund/Frei kan dessuten en viss grad av ”kampanjejournalistikk” fra den viktigste lokalavisa også ha hatt betydning for utfallet.

Men kommunalminister Erna Solberg har også spilt en viktig rolle. I to av de tre områdene har hun selv stilt på folkemøter i innspurten før folkeavstemningene, og slik i følge flere informanter bidratt tungt til de svært knappe ja-flertallene. Økonomisk støtte fra KRD til sammenslutningene trekkes også fram som viktig.

5. Kommunene har valgt ulike tempo for gjennomføring

Dette er et interessant aspekt ved undersøkelsen. Spennvidden representeres her av hhv Bodø-Skerstad som brukte kun 5 mnd fra utredning til sammenslutningen var vedtatt etter forutgående lokal folkeavstemning, og deretter gjennomførte hele prosessen på 1 ½ år. I den andre enden av skalaen finner vi Kristiansund og Frei, hvor det vil gå over 3 ½ år fra vedtatt til ferdig gjennomført sammenslutning. Forskjellene i gjennomføringstempo synes å ha mye med ulike lokale forhold å gjøre, men avspeiler nok også i noen grad ulik tenking. Blir viktige grupper ansatte eller andre ”overkjørt” i prosessen når det går fort – og kan på den annen side vakum oppstå hvis man gir seg for lang tid? I hvilken grad dette gir

⁵ Det samme var for øvrig også tilfelle ved dannelsen av Re kommune, der JA-flertallet i avstemningen i Våle kommune var på kun 50,4 %.

konsekvenser for gjennomføringsprosessen vil bli undersøkt / drøftet nærmere i det videre prosjektarbeidet.

6. Fellesnemda er en viktig lokalpolitisk arena – og må sammensettes jevnere enn hva kommunenes folketall i seg selv tilsier

Fellesnemda er en viktig lokalpolitisk arena for gjennomføring av sammenslutningene. I to av våre case er det som nevnt betydelig størrelsesforskjell mellom kommunene. Man har her satt sammen fellesnemda annerledes enn loven indikerer – og det synes også åpenbart nødvendig og riktig å gjøre det slik.⁶ Eksempelvis var spørsmålet om antall medlemmer i, sammensetning av og mandat for Fellesnemda gjenstand for betydelig politisk uenighet under det første felles kommunestyremøtet mellom Kristiansund og Frei kommuner i november 2004. ”Representasjon for alle” er her et viktig stikkord, og tross at Kristiansund har 3 ganger flere innbyggere enn Frei vedtok man her ei nemd med 11 representanter fra hver kommune. Dersom man skulle lagt folketall til grunn aleine og tatt inndelingsloven helt bokstavelig, skulle Fellesnemda for sammenslutningen Bodø/Skjerstad hatt 215 medlemmer, hvorav 210 fra Bodø (!). Man valgte her i stedet en modell der nemda bestod av formannskapene fra de to kommunene, hhv 11 repr fra Bodø og 5 fra Skjerstad. En slik modell ble for øvrig også valgt i Ølen/Vindafjord. Inntrykket fra nemdenes arbeid er for øvrig relativt lite konflikter, og at der uenighet oppstår er det partipolitiske skillelinjer snarere enn geografiske som kommer fram i de konkrete sakene. Fra Bodø og Skjerstad påpekes dessuten viktigheten av at det opprettes et fast sekretariat for fellesnemda, herunder at man avtaler prosedyrer for utforming av innstillinger i de enkelte sakene.

7. Tre ulike løsninger for tidspunkt for sammenslutning

Mens Ølen/Vindafjord samkjører det første kommunevalget til ”Nye Vindafjord” kommune med Stortingsvalget høsten 2005, venter Kristiansund/Frei til tidspunktet for ordinært kommunevalg høsten 2007. Bodø/Skjerstad valgte på sin side en løsning uavhengig av disse, men samtidig uten å måtte gå til ekstraordinært valg utenom nevnte tidspunkter: Man utvidet her ganske enkelt Bodø bystyre med 2 representanter fra Skjerstad pr. 1.1.05, slik at dette nå har 41 representanter ut inneværende valgperiode. I sluttrapporten vil vi se nærmere på denne løsningen.

8. Kommunene har valgt ulike modeller for tilsetting og innfasing av ny rådmann

I ”Nye Vindafjord” kommune har man – slik det også ble gjort i Re – ansatt prosjektleder for sammenslutningen som samtidig er påtroppende rådmann i den nye kommunen. I tilfellet Kristiansund/Frei har man – tross at begge rådmennene går av for aldersgrensen omtrent når sammenslutningen iverksettes – valgt en annen modell. Her ansettes prosjektleder gjennom intern ulykning i de to kommunene, og denne funksjonen er ikke koblet til å være kommende rådmann. Ny råd-

⁶ I inndelingslovas § 26 heter det bl a: ”Nemnda skal seljast saman slik at ho speglar av innbyggjartalet i dei enkelte kommunane eller fylkeskommunane. Det skal likevel vere minimum fem medlemmer i nemnda frå kvar kommune eller fylkeskommune”.

*mann skal seinere ansettes av Fellesnemda med tiltredelse først 1.7.2007 - kun 6 mnd før gjennomført sammenslutning. I Vindafford har man i en periode altså "tre rådmenn", med de sider dette kan ha. Den nye rådmannen i Kristiansund får på den annen side ikke de samme muligheter til å utforme og påvirke organiseringen av den nye kommunen som sin kollega i Vindafford. Hvilke konsekvenser disse ulike modellene kan ha vil vi se nærmere på i det videre prosjektarbeidet.*⁷

9. Midlene fra KRD til delvis dekning av engangskostnader ved sammenslutningene er til god støtte i gjennomføringen

KRD dekker etter søknad 40-60 % av engangskostnadene ved sammenslutningene. I tillegg gis støtte til spesielle tiltak, f eks bredbåndsutbygging (Skjerstad, vil etter det vi erfarer også bli søkt om til Frei) og datasystemer ("Nye Vindafford"). Foreløpige inntrykk fra case-områdene tyder på at midlene fra KRD i store trekk har vært tilstrekkelige til å dekke det de var ment for, og at kommunene er fornøyd med denne støtten.

10. De lokale politiske kommunepartiene fusjoneres i takt med kommunene

*Vi ser en entydig tendens til at de lokale politiske partiene gradvis integreres og etter hvert kommer til å slå seg sammen over de gamle kommunegrensene. Dette synes da også nødvendig i forhold til kommende nominasjonsprosesser til neste kommunevalg i den nye felles kommunen. Dette er jo eneste arena som finnes for å sikre geografisk spredning av representantene i det nye kommunestyret. Erfaringsmessig vil imidlertid typiske "distriktsområder" i en sammenslått kommune ofte komme godt ut av nominasjoner og valg m h på representasjon.*⁸

2.2 Hypoteser for videre arbeid

I tillegg til de foreløpige funnene har vi utfra foreløpige inntrykk formulert noen hypoteser som vi vil undersøke nærmere i det videre prosjektarbeidet.

11. Sett i lys av at sammenslutningsprosessene synes å forløpe tilfredsstillende kan følgende hypotese formuleres: Gitt et mål om å få til flere sammenslutninger kan det se ut til at den mest kritiske fasen ikke er gjennomføringsdelen, men heller debatten i de tidlige fasene – og da kanskje særlig "debattfasen" fra framlegging av utredning/beslutningsgrunnlag og fram til evt lokal folkeavstemning/vedtak.

Som nevnt er det et klart inntrykk at motstanden mot sammenslutningene roer seg etter at vedtak er gjort. Ser man på sammenslutningsprosessene de siste årene, er det således heller i de tidlige fasene at mange av dem har stoppet opp. Dokumentasjon av slike hendelser finnes nå flere steder: a). NIBRs analyser av lokale folkeavstemninger (2004). b). Rapporten fra Bygdeforskning "Identitetspro-

⁷ I Bodø fortsetter nåværende rådmann Svein Blix i Bodø kommune sin stilling, og spørsmålet om rådmannsutvelgelse har derfor ikke vært noe tema der.

⁸ Vi bygger her på erfaringer fra bl a sammenslutningen av fire kommuner til nåværende Tromsø kommune i 1964. Se Tjelmeland (1996): "Tromsø gjennom 10 000 år", bind IV, kap. 10.

sjekt" (2004). c). *Kommende rapport med gjennomgang av hva som skjedde i Valdres*"⁹. En gjennomarbeidet og god strategi for debattfasen vil derfor kunne være avgjørende for utfallet av prosessen mange steder.¹⁰ Den raske og målrettede prosessen i Bodø/Skjerstad kan være et slikt eksempel.

12. De involverte kommunene synes å ha ulike mål for kommunesammenslutningen - kommuneøkonomi er ikke dominerende hensyn

Initiativ og pådriverrolle samt motivasjon for sammenslutningene synes å ha vært ulike. Kommunaløkonomiske vurderinger er selvsagt viktige for rådmann og kommuneadministrasjonen for øvrig, og var opplagt utløsende for at Skjerstad søkte seg til Bodø. Blant politikerne synes imidlertid hovedmålsettingen for kommunesammenslutningene i stor grad å være koblet til et ønske om styrking av rollen som samfunnsutvikler.

En artikkel i "Mandag Morgen" høsten 2004 påpekte viktigheten av å ha en god visjon som "felles ledestjerne" for alle som er involvert i prosessen¹¹. Både i "Nye Vindafjord" og Kristiansund/Frei ser vi at dette nå står på dagsorden.

13. En liten kommune kan komme godt ut ved fusjon med en stor

Eksempelet Bodø/Skjerstad viser at Skjerstad ser ut til å komme godt ut av sammenslutningen med Bodø "materielt sett". Gjennomgående ser det ut til at tjenestetandarden i Skjerstad heves til Bodøs nivå, noe som f.eks medfører styrket bemanning i skole og pleie/omsorg. I tillegg skal det bygges ny skole i det tidligere kommunesenteret Misvær, noe Skjerstad etter all sannsynlighet ikke ville klart på egen hånd. Bodø har også satt inn betydelig administrative ressurser på nærings- og samfunnsutvikling i området. Vår foreløpige konklusjon er derfor at denne sammenslutningen ser ut til å bidra til å sikre både tjenestenivå og arbeidsplasser i Skjerstad. Samtidig bidrar dette til at effekten i form av mulige utgiftsreduksjoner som følge av sammenslutningen reduseres. Nærmere analyser og evt kvantifiseringer av slike effekter av sammenslutningen inngår ikke i prosjektet. Vi vil imidlertid sjekke ut hvordan det tenkes omkring dette i de andre caseområdene, og om vi vil kunne finne liknende tendenser også her.

14. Faktiske sammenslutninger legger premisser for andre sammenslutningsalternativer og interkommunalt samarbeid i det aktuelle området

I forbindelse med sammenslutningen Bodø/Skjerstad videreføres felles legevakt mellom Skjerstad og nabokommunen Beiarn, mens samarbeidet om landbrukstjenester vil opphøre. Denne sammenslutningen reduserer også valgmulighetene for Beiarn hvis denne skulle ønske å inngå i en større kommune. Vi vil se om liknende er tilfelle også i de andre områdene.

⁹ Oppdrag gitt Telemarksforskning av KS, rapport harfra skal foreligge pr. 1. mai 2005. For øvrige referanser, se referanseliste bak i rapporten.

¹⁰ En lynveileder som ikke også tar for seg de tidligere fasene i en kommunesammenslutning kan dermed også bli oppfattet som å mangle svært viktig innhold.

¹¹ "Kommunesammenslutninger: Lang vei fra vedtak til virkelighet". Mandag morgen nr 31, 11.10.04.

15. Utredningene er viktige for å fjerne usikkerhet om hva en sammenslutningsprosess kan innebære, men synes ikke å vært avgjørende for den enkeltes standpunkt til sammenslutning

Utredningene om kommunesammenslutning har oftest som utgangspunkt å belyse fordeler og ulemper ved en evt kommunesammenslutning. Både tilhengere og motstandere vil dermed kunne finne argumenter for sitt syn i dem. Våre informanter i intervjuene indikerer at grunnlagsutredningene selvsagt var viktige og nødvendige for å gå videre med prosessene, men også at de i seg selv neppe fikk avgjørende innvirkning på utfallet av dem.

Et interessant og aktuelt spørsmål kan da være: Bør en slik erkjennelse få noen konsekvenser for måten slike utredninger legges opp på? Umiddelbart synes noen tema som med fordel kan tas opp i konkrete sammenslutningsutredninger å være:

- *Mål for kommunesammenslutningen (ikke alltid klargjort).*
- *”Null-alternativet” – eller: Vet vi alltid hva vi har? Hva vil være mest sannsynlige framtidige utvikling for de involverte kommunene hvis man fortsetter som selvstendige kommuner?¹²*
- *Størrelsesforholdet mellom de involverte kommunene og betydningen av dette i forhold til forhold som kommunenavn, politisk og adm organisasjonsmodell, lederutvelgelse m v, kfr pkt 2 over.*
- *Små kommuners mulighet for materiell gevinst ved sammenslutning med en stor, kfr over.*
- *Gitt en hovedmålsetting om å styrke samfunnsutviklerrollen, bør kanskje ikke usikre anslag på framtidige kommunaløkonomiske konsekvenser basert på dagens inntektssystem gis en altfor framtrædende plass i utredningene.*
- *Ulikheter i tjenestenivå mellom kommunene, hvilke tilpasninger som det er mest sannsynlig at vil skje gjennom en konkret sammenslutningsprosess og hvilke virkninger dette så kan få på den nye kommunens utgiftsnivå.*

16. En kommunesammenslutning er en gylden og unik sjanse for å gjennomføre organisasjonsendringer – gripes denne?

Et foreløpig inntrykk fra de tre sammenslutningene vi følger er at de i nokså stor grad tar utgangspunkt i elementer av eksisterende organisasjonsplaner fra de involverte kommunene. Det kan være gode grunner for dette. Man gjorde tilsvarende også i Re – med den følge at man her fikk behov for å ta enda en runde med omorganisering nokså kort tid etter at den nye kommunen var etablert. Vi vil derfor i det videre arbeidet se nærmere på om kommunene er ”dristige nok” på dette punktet. Vi vil også se nærmere på hvordan kommunene har organisert prosjekt-

¹² ”Null-alternativet” er et begrep egentlig hentet fra arbeid med s k konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. Gjennom å utarbeide et slikt kan man analysere forventet utvikling uten at det aktuelle tiltaket settes i verk. Null-alternativet danner dermed en nyttig referansebakgrunn som en diskusjon om mulige virkninger av et tiltak kan føres på grunnlag av.

grupper m v på ulike tema / deler av organisasjonen i forbindelse med gjennomføringen.

17. Kommunikasjonen ut til de ansatte – god nok?

Litt forenklet sagt peker flere av våre informanter på at kommunikasjonen til de ansatte i slike prosesser ” aldri bli god nok”. Erfaringene fra særlig Ølen/Vindafjord viser at dette kan bli tema i den kommunen hvor prosjektledelsen for sammenslutningen ikke sitter. Samtidig er det vårt inntrykk av de tillitsvalgte synes tilfreds med sin rolle i prosessene så langt. Vi vil se nærmere på dette.

18. Hvilken grad av ”interkommunal identitet” fantes i kommunene som grunnlag for at sammenslutningene ble vedtatt, og hvordan er utsiktene for videreutvikling og styrking av den nye fellesidentiteten i ny kommune?

Her vil vi knytte oss opp mot konklusjonene fra Bygdeforsknings identitetsprosjekt, samt pågående analyser omkring utfallet av avstemningene i Valdreskommunene, og konkretisere dette nærmere for det enkelte case. Her vil vi også belyse kulturforskjeller mellom kommunene, f eks hva politisk kultur angår.

Avslutningsvis i dette kapittelet vil vi framheve en observasjon fra våre innledende undersøkelser av en noe annen karakter enn de øvrige. Vi har formulert denne slik:

Å stå i spissen for å ”gi opp egen kommune” og overgi den til andre er en modig handling som også kan innebære en personlig belastning for de som fronter slike prosesser. Å påta seg en slik rolle som lokalpolitiker bør derfor avtvinge respekt fra omverdenen.

Ordførerne i både Skjerstad og Frei – begge for øvrig kvinner i en prosess med å ”overlevere” sine kommuner til en mannlig ordfører i den nærliggende større bykommunen - kan fortelle interessante historier om hvordan dette oppleves. Særlig spesiell er situasjonen for ordføreren i Frei, som nå står i spissen for og gjennomfører en sammenslutning hun selv var uttrykt motstander av. Dette vil vi derfor komme nærmere tilbake til i vår sluttrapport fra prosjektet.

I de påfølgende kapitlene 3-5 har vi beskrevet de tre pågående sammenslutningsprosessene så langt vi p t har kunnet følge dem. Disse fortellingene har dannet grunnlag for den foreløpige sammenstillingen som er gjort her.

3 BODØ-SKJERSTAD

Kapittelet bygger på gjennomgang av dokumenter fra og intervjuer med sentrale aktører i de to kommunene og Fylkesmannen, samt representant for største lokalavis (Avisa Nordland).



Nye Bodø kommune – kart over området

3.1 Kjennetegn ved de to kommunene

Tabellen nedenfor gir et utvalg bakgrunnsdata for de to kommunene:

Tabell 1 Nøkkeldata for Bodø og Skjerstad. Kilde: SSB, PANDA m.fl.

Tema:	Indikator:	Bodø	Skjerstad	År
Befolkning:	Innbyggere	42 745	1 030	2004
	Endring siste 10 år	11 %	-16 %	94-04
	Andel av bef over 67 år	10 %	23 %	2004
	Andel innvandrere	3,3 %	1,6 %	2003
Geografi:	Areal (km ²)	920	465	2004
	Avstand til nytt k-senter	-	ca 70 km	2004
	Andel bosatte i tettsteder	91 %	24 %	2004
Sysselsetting:	Sysselsatte i % av bef.	74 %	67 %	2002
	Arbeidsledighet	3,0 %	4,4 %	2002
	Andel offentlig sysselsetting	39 %	56 %	2001
	Andel med arb.pl. i egen kommune	99 %	72 %	2003
	Andel med arb.pl. i den andre kom.	0 %	23 %	2003
	Andel med høyere utdanning	26 %	14	2003
	Inntektsnivå bto	250 000	183 000	2001
	Årsverk utført i kommunen	2433	101	2003
Kommuneøkonomi:	Frie inntekter pr innb	21 300	46 000	2002
	Andel av innt som rammeoverf.	17 %	57 %	2002
	Lånegjeld pr innb	48 000	87 000	2002
Lokalmedia	Avisa Nordland - dekningsgrad	74 %	75 %	2003
Politisk	Valgdeltakelse k-valg	47 %	66 %	2003
	Antall k-styrerepr.	39	13	2003
	Innb pr k-styrerepr.	1 096	79	2004
	Medl Fellesnemda	11	5	

Som tallene viser er dette to kommuner med svært ulike kjennetegn fra årene før sammenslutningen. Bodø som fylkeshovedstad i Nordland og regionalt senter i Salten hadde 42745 innbyggere i 2004, mot Skjerstads 1030. Av disse var 10 % over 67 år i Bodø, mot Skjerstads 23 %. De siste ti årene har Bodø vokst med 11 %, mens Skjerstads befolkning har minket med 16 %.

26 % hadde høyere utdanning i Bodø, mot 14 % i Skjerstad, og inntektsnivået var tilsvarende – med snitt på 250.000 kr pr år i Bodø mot 183.000 pr år i Skjerstad. Kommuneøkonomien har ulike grunnlag; Av Bodø kommunes inntekter ble 17 % hentet fra rammeoverføringene, mens i Skjerstad utgjorde rammetilskuddet hele 57 % av inntektene. Lånegjelden i Bodø lå på 48000 kr. pr. innbygger, mot hele 87000 kr. pr. innbygger i Skjerstad. Kun 47 % av bodøværingene stemte på sin side ved forrige kommunevalg, mot 66 % i Skjerstad.

Når det gjelder tall som beskriver interaksjonen mellom de to kommunene, ser vi at 23 % av de sysselsatte i Skjerstad kommune har arbeidsplassen sin i Bodø, mens det er svært få (< 0,5 %) i Bodø som arbeider i Skjerstad. Avisa Nordland har høy dekningsgrad i begge kommunene – med hhv. 74 og 75 % abonnenter blant kommunenes husstander.

3.2 Hva har vi gjort

Innsamling og gjennomgang av bakgrunnsmateriale

Vi har gått gjennom dokumenter som ble lagt til grunn ved planlegging og gjennomføring av sammenslutningen. Følgende dokumenter er studert:

- RO-senteret: ”Gjennomgang av tjenesteyting, administrativ forvaltning, investering og drift.” (Ressurscenteret for omstilling i kommunene - desember 2002).
- Nordlandsforskning: ”Fra naboskap til ekteskap? Sammenslåing av Skjerstad og Bodø kommuner” (NF-rapport nr.4/2003).
- KPMG: ”Kommunesammenslåing – Skjerstad og Bodø kommuner. Rapport fra begrenset forprosjekt. Samordning og lokalisering av tjenester, økonomiske konsekvenser, mal for informasjonsgrunnlag til innbyggerne.”
- Bakgrunnsdata fra SSB, PANDA.
- ”Vanskelig alene – sterkere sammen”. Brosjyre til innbyggerne i Skjerstad før folkeavstemning mai 2003.
- Saksframlegg og vedtak fra kommunestyrene
- Brev, tilsagn, pressemeldinger fra KRD
- Referater fra møtene i Fellesnemnda
- Avisoppslag ”Avisa Nordland” hentet fra www.an.no
- ”Utviklingsprogram Skjerstad” 2004-7 fra Team Bodø
- ”Framtidig organisering av kommunenes landbruksfunksjoner” Arbeidsgruppe bestående av fagpersoner innenfor landbruk (jordbrukssjef, skogbrukssjef og drifts- og ressursjef) fra Bodø, Skjerstad og Beiarn kommuner. (November 2004)
- Økonomiplan 2005-2008/Årsbudsjett 2005 for ”nye” Bodø kommune.
- Oppslag på Bodø kommunes nettsider
- ”Skjerstad, den nye bydelen i Bodø” – innbyggeravis (desember 2004)
- Evaluering av eksisterende ordning med lokalutvalg i Bodø.

Observasjon på møter og intervjuer med nøkkelpersoner

- Deltakelse i møte i fellesnemda Bodø-Skjerstad 17.11.04
- Intervjuer med nøkkelpersoner i de to kommunene 19.- 20. januar 2005
 - Ordfører og rådmann i Bodø kommune
 - Tidligere ordfører og rådmann i Skjerstad kommune
 - Forrige ordfører i Skjerstad, perioden 1999-2003 (telefonintervju)
 - Kommunestyrerepresentanter fra Skjerstad og Bodø
 - Kommunaldirektører (teknisk og helse) i Bodø kommune
 - Økonomisjef og landbrukssjef i Bodø kommune
 - Helse- og sosialsjef, drifts- og ressursjef og tillitsvalgt i Skjerstad kommune
 - ”Team Bodø” – kommunalt foretak som driver nærings- og stedsutvikling i Bodø-regionen
 - Journalist i ”Avisa Nordland”, gruppeleder politisk redaksjon.

3.3 Inntrykk og funn fra de innledende undersøkelsene

Sammenslutningsprosessen Bodø/Skjerstad har fulgt framdrift vist under. Som vi ser var hele prosessen fra vedtak om utredning til gjennomført sammenslutning unnagjort på under tre år.

Tabell 2 Viktige milepæler i sammenslutningsprosessen Bodø-Skjerstad 2002 - 05.

<i>Bodø - Skjerstad</i>	<i>Tidspunkt</i>
Vedtak om utredning	Feb 2002
Utredning ferdig	jan 2003
Lokal folkeavstemning Skjerstad	Mai 2003
Kommunestyrevedtak om sammenslutning	Juli 2003
Første felles kommunestyremøte	Juli 2003
Kgl res om sammenslutning	August 2003
Sammenslutning gjennomført	1.1.2005

3.3.1 Forhistorien

Det første formelle initiativet til sammenslutningen kom fra Skjerstad kommune i 1999. Svekket kommuneøkonomi over år oppgis som utløsende årsak til at sammenslutning med nabokommunen Bodø var eneste langsiktige, bærekraftige løsning for Skjerstad.

Et tidlig initiativ til denne sammenslutningen kom da daværende rådmann i Skjerstad i juni 1999 foreslo å avholde rådgivende folkeavstemning knyttet til lokalvalget samme høst om man skulle søke midler til utredning av ”fordeler og ulemper med å slå Skjerstad sammen med en annen kommune”. Utgangspunktet for dette forslaget ble i saken oppgitt å være de økonomiske rammebetingelsene for småkommuner generelt og økonomiske beregninger for Skjerstad spesielt. Kommunestyret gikk imidlertid inn for å søke slike midler uten folkeavstemning (vedtak 1.7.99). Kommunesammenslåing skulle da vurderes opp mot de fordeler og ulemper interkommunalt samarbeid kunne gi kommunen. KRD avslo imidlertid støtte til en utredning som ikke var konkret rettet i forhold til en bestemt kommune. I en senere sak i februar 2001 ble vedtaket følgelig presisert til at man skulle ha en utredning om ”fordeler og ulemper med sammenslåing med Bodø kommune”.

Initiativet til sammenslutningen kom altså entydig fra Skjerstads side. Grunnlagsrapporten har således kun Skjerstad kommune som formell oppdragsgiver. Ordførerne og rådmennene fra både Skjerstad og Bodø kommuner utgjorde allikevel referansegruppe for utredningen.

Et viktig bakteppe for dette initiativet var blant annet en svært negativ folketallsutvikling i kommunen over mange tiår. Antallet innbyggere var halvert i perioden 1950 til 2004, fra over 2000 til kun 1030 innbyggere pr 1.1.04.¹³ Bare siden 1994 er folketallet redusert med nærmere 200, eller over 16 %. Befolkningsnedgangen på 90-tallet skyldes særlig vedvarende fødselsunderskudd, kombinert med flyttetap de fleste årene. Fra 1990 har det kun blitt født rundt 10 barn i kommunen årlig, mens antallet døde er dobbelt så høyt.

Ser man bort fra folketallstilvekst som følge av grensejusteringer/sammenslutninger med Bodin (hhv 1959 og 1968) og Sørfold (1982), har folketallet i Bodø til sammenlikning doblet seg i samme periode (økning på > 20 000 innbyggere).

Utgangspunktet var med andre ord en kommune på ca. 1000 innbyggere som tok kontakt med sin (etter folketall) mer enn 40 ganger større nabo. Og hva var så Bodøs holdning til en slik sammenslutning? Politisk og administrativt var holdningen så godt som entydig i Bodø: Skjerstad er velkommen til å gå sammen med oss hvis de selv ønsker det. Denne holdningen var rådende gjennom hele prosessen.¹⁴

3.3.2 Hva sa utredningen?

Utredningen ”Fra naboskap til ekteskap? Sammenslåing av Skjerstad og Bodø kommuner” (NF-rapport nr.4/2003), som kom i januar 2003, hadde følgende hovedelementer:

- Demografisk og økonomisk analyse
- Brukerundersøkelse blant innbyggerne i Skjerstad kommune
- Utredning av alternative organisasjonsmodeller

Demografisk og økonomisk analyse

I forhold til kommuneøkonomi ble to alternativer utredet, med utgangspunkt i følgende demografiske forutsetninger:

- Folketallet pr.010102 forblir uendret. Dette alternativet viser at det de første ti årene er lite å tjene, mens det etter ti år anslås et tap på 9 mill.kr. pr. år etter dagens regler.
- SSBs middelalternativ for framskrevet befolkningsutvikling for området, som gir en viss folketallsnedgang. Dette gir omtrent samme resultat som ved uendret folketall.¹⁵

Utredningens konkluderte med at det er overraskende lite å hente ved en sammenslutning mellom Bodø og Skjerstad i form av økte inntekter. Det framheves imidlertid at Skjerstad vil få tilgang til en sterkere ”slagkraft” og større økonomisk forutsigbarhet i en stor kommune.

Motstand mot sammenslutning

Undersøkelsen blant innbyggerne i Skjerstad gjennomført i forbindelse med utredningen viste at det var betydelig motstand mot sammenslutning – 52 % var imot på generelt

¹³ I og med at kommunen pr. 1.1.05 har opphørt å eksistere som administrativ enhet, publiseres ikke lenger folketall for Skjerstad kommune som sådan. Man vil imidlertid kunne få folketall for området som grunnkretsdata fra SSB eller via Bodø kommunens befolkningsanalysemodell KOMPAS. Beregnet folketallsreduksjon for Skjerstad i 2004 var i følge SSBs siste beregning pr. 20.12.04 minus 40 innbyggere, altså et folketall pr. 1.1.05 på 990 innbyggere. Dette tilsier at sammenslutningen var gjennomført omtrent samtidig med at folketallet falt til under 1000.

¹⁴ Med unntak av RVs motstand i kommunestyret, se nedenfor. Slik vi forstår det var imidlertid denne motstanden prinsipielt politisk begrunnet og ikke et uttrykk for motstand mot å få Skjerstad inn i Bodø som sådan..

¹⁵ Faktisk befolkningsnedgang i Skjerstad siden 2002 har vært betydelig sterkere enn hva dette alternativet bygde på.

grunnlag, og 62 % var spesielt imot sammenslutning med Bodø kommune. Bekymringer knyttet til kommunens framtid (eks. kommunens økonomi og sysselsetting) varierte med oppfatninger om sammenslutning, de som var imot var langt mindre bekymret enn de som var for. Mange var opptatt av å delta i og påvirke lokalsamfunnets videre utvikling, og de fryktet at sammenslutning ville skape større avstand til beslutningsprosessene.

Alternative organisasjonsmodeller

Organisasjonsmodellene som ble utredet er omtalt som "den distriktsorganiserte storkommunen" og "den politisk desentraliserte storkommunen". I den distriktsorganiserte storkommunen beholdes hovedtrekkene i det tidligere tjenestetilbudet, mens politisk og administrativ ledelse opphører i den minste og sentraliseres til ett sted (den største).

I den politisk desentraliserte storkommunen beholdes de fleste politiske og administrative funksjoner, med kommunedelsutvalg og kommunedelsadministrasjon de ulike distriktene i tillegg til felles kommunestyre. Utredningen påpeker at å velge en modell i retning av en politisk desentralisert storkommune, vil kreve en betydelig omstrukturering av det politiske nivået slik det framstår i Bodø.

3.3.3 Folkeavstemningen i Skjerstad

Rådgivende lokal folkeavstemning ble gjennomført blant innbyggerne i Skjerstad kommune i mai 2003. 79 % av de stemmeberettigede deltok, og resultatet ble JA med 2 stemmers overvekt.

Det ble ikke gjennomført noen slik folkeavstemning i Bodø, ut fra antakelsen om at Bodøs innbyggere ikke ville være opptatt av dette spørsmålet. Støtte for sammenslutningen i det politiske miljøet ble vurdert som tilstrekkelig. Dette kom til uttrykk gjennom et vedtaket i bystyret i 3. juli 2003. 39 representanter stemte for sammenslutning – 2 stemte mot (RVs representanter).

3.3.4 Hva hadde særlig betydning for resultatet?

Proessen ble startet opp og ble avsluttet med folkeavstemning i samme valgperiode

Proessen startet opp i det politiske miljøet raskt etter valget i 1999, med det for øye å gjennomføre debattene og folkeavstemningen i løpet av samme periode. Folkeavstemningen ble gjennomført kun få måneder før neste kommunevalg i 2003.

Skjerstad kommunes ledelse og kommunestyret anbefalte sammenslutning

Både politisk og administrativ ledelse i Skjerstad var tydelige i sine anbefalinger til innbyggerne. De viste til den økonomiske utviklingen som var svært negativ for kommunen, og de argumenterte for at de ikke ville klare utfordringene videre dersom de ble stående som egen kommune. Dette ble også uttrykt i form av et enstemmig kommunestyrevedtak før folkeavstemningen, se ramme.

Utredningen fra Nordlandsforskning ble benyttet i svært liten grad i dialogen med innbyggerne. Som en av informantene sa: "*Ingen bryr seg om tekniske beregninger om noe som kan skje ti år fram i tid!*"

"

Den 11.4.03 behandlet kommunestyret som sak 19/03 "Folkeavstemning om framtidig tilknytning til Bodø".

Det enstemmige vedtaket ble som følger:

"Det avholdes rådgivende folkeavstemning for å søke befolkningens mening om Skjerstad kommune skal være egen kommune eller slås sammen med Bodø kommune.

Skjerstad kommunestyre oppfordrer innbyggerne om å gi sin tilslutning til sammenslåing

Skjerstad kommunestyre fastsetter folkeavstemningsdagen til mandag den 26. mai 2003. Forhåndsstemning skal foregå på kommunehuset lørdag den 24. mai 2003.

Det avvikles folkemøter i Breivik 28. april, Kvikstad 29. april og Vestvatn 30. april 2003, hvor bare representanter for Skjerstad kommune deltar. Det avvikles folkemøter i Misvær 5. mai og på Skjerstad 6. mai 2003, hvor representanter fra Bodø kommune og fylkesmannen deltar sammen med KPMG.

Det utarbeides pressemelding samt informasjonsbrosjyre".

Folkeavstemningen foregikk mandag den 26.6.03. Som det tør være kjent for de fleste ble resultatet at:

325 stemte Ja til sammenslåing med Bodø
323 stemte Nei til sammenslåing med Bodø

"

Klipp fra møteprotokollen - kommunestyremøtet i Skjerstad 11.april 2003 (vår utheving).

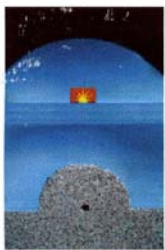
Også Avisa Nordland (se nedenfor) og Fylkesmannen i Nordland framhever et tydelig og dyktig lederskap i Skjerstad, herunder spesielt ordførerens rolle, som avgjørende for at denne sammenslutningen fikk støtte fra et (knappt) flertall av kommunens innbyggere.

Folkemøter ble gjennomført og budskapet ble framført

Skjerstad kommune arrangerte folkemøter der anbefalingene ble framført – til sammen 6 møter i de ulike grendene. I møtene fikk innbyggerne anledning til å stille spørsmål og komme fram med sine argumenter og motargumenter. Det ble også laget skriftlig informasjon i form av to løpesedler. Den ene ble sendt i posten til alle husstander i forkant av folkemøtene, og den andre – med et litt annet innhold – ble sendt like i etterkant av møtene (se faksimilie neste sider). På begge løpesedlene ble det lagt vekt på hva gevinsten ved sammenslutning ville bli, eksempelvis ny skole og fortsatt servicekontor for alle kommunale tjenester i Misvær.

Økonomisk gevinst ved å svare ja

Dersom de to kommunene ble slått sammen, ville statlige bevilgninger dekke opp underskudd i Skjerstad kommunes konsekvensjusterte budsjett for 2004. Uten sammenslutningsvedtak ville kommunen ha måttet redusere med anslagsvis 4-5 mill.kr. på det ordinære driftsbudsjettet. I en kommune med bare 1.000 innbyggere er dette svært mye.



VANSKELIG ALENE – STERKERE SAMMEN

Hva kan en kommunesammenslåing mellom Skjerstad og Bodø bety for framtida i Skjerstad samfunnet? Ca 600 av innbyggerne i Skjerstad har bidratt til å belyse dette spørsmålet gjennom engasjert debatt på de 5 folkemøtene som nylig er gjennomført.

Stort oppmøte på folkemøtene

Skjerstad har mange og gode kvaliteter, men disse kvalitetene gir ikke inntekter nok til å drive en kommune. Nedgang i folketallet, sviktende inntekter og økte oppgaver er bakgrunnen for at Skjerstad kommunestyre besluttet å utrede mulighetene ved en kommunesammenslåing med Bodø. Konklusjonene fra utredningene er blitt presentert på 5 folkemøter i Skjerstad kommune de siste par ukene, hvor til sammen ca 600 av kommunens innbyggere har møtt opp. Det store oppmøtet har bidratt til viktig diskusjon og at nødvendig informasjon er blitt tilgjengelig for flest mulig i forkant av folkeavstemmingen.

På folkemøtene kom det også frem hvilke ulemper innbyggerne må forvente ved en kommunesammenslåing, samt spørsmål som man ønsket særskilt svar på. Med dette informasjonsbrevet vil vi oppsummere noen av de påpekningene og svarene som er gitt underveis i møtene.

Fordeler og ulemper

Det er ikke tvil om at en kommunesammenslåing med Bodø byr på en rekke stor driftsfordeler, som bl.a. gjør at det lokale tjenestetilbudet kan opprettholdes i Skjerstad.

Dette innebærer at den fysiske avstanden mellom kommuneledelsen og innbyggerne i Skjerstad-samfunnet blir lengre. Ordfører og rådmann blir ikke tilgjengelig på samme måte som før. Vi innlemmes også i et vesentlig større innbyggertall, og derfor er det rimelig å forvente at behandlingen av enkelte saker kan ta noe mer tid enn vi har vært vant til.

Det må også forventes at satser og avgifter kan øke på noen områder. Kulturskole, SFO, og barnehage i Bodø har en litt annen inndeling av satsene, men de ligger imidlertid på noenlunde samme nivå som våre satser.

Skjerstads historie

Identitet og lokal historie er tema som opptar mange. Som del av en ny storkommune må Skjerstads historie ivaretas på andre måter enn gjennom et eget kommunevåpen. Historien skal bl.a. bidra til at vi kjenner vår bakgrunn og forstår de samfunnsendringene som skjer. Dette blir en særlig viktig oppgave for våre opplæringsinstitusjoner. I det daglige er det kanskje likevel tilhørigheten til det lokale stedet og bygda man bor i som står sterkest i folks bevissthet, og i en ny storkommune vil vi fortsatt være Breivikværing, Misværing, Vestvatninger m.v.

Skolesammenslutninger i Bodø

Flere har stilt spørsmål ved at det slås sammen skoler i Bodø kommune. Kommunaldirektøren opplyser at dette omfatter skoler som praktisk talt ligger vegg i vegg. Kommunen har for øvrig ikke planer om alvorlige endringer i politikken overfor utkantskolene.

Nybygg Misvær skole

Både Fylkesmannen i Nordland og Bodø kommune har signalisert at dersom det blir kommunesammenslåing, kan detaljplanlegging og anbud innhentes for byggestart våren 2004 i tråd med Skjerstad kommunestyres vedtak. Blir det ikke sammenslåing må kommunestyret vurdere å legge prosjektet på is.

Elevinntaket i videregående skole

Hvis Skjerstad blir en del av Bodø kommune skal elevene søke videregående skoler i Bodø. Det kan gjøres unntak fra denne ordningen slik det er gjort flere steder i fylkeskommunen. Vedtak om slike unntak gjøres av Fylkesrådet.

Legevakt

Utgangspunktet er dagens legevaktordning i Skjerstad. Det skal drøftes særskilt hvordan denne vaktordningen kan integreres med det som er i Bodø kommune. Denne drøftingen vil gis særlig prioritet i tilpasningsåret.

Avgifter

Avgiftsnivået for vann og kloakk for eienommer som er knyttet til offentlig ledningsnett er for samme grunnlag litt høyere i Bodø. Derimot har Bodø lavere nivå på minsteolum. Verken Skjerstad eller Bodø har delt kommunene inn i avgiftsområder, men har like avgifter i hele kommunen.

For feiing ligger nivået lavere i Bodø, mens renovasjonsavgiften er omtrent lik. Slamavgiften ligger rundt 50 % høyere i Bodø.

Gebyrer for plan-, bygge-, delings- og oppmåling ligger noe høyere i Bodø. Tilknytningsavgifter til offentlig ledningsnett for vann er noe høyere i Bodø, men er derimot lavere for kloakk

Pleie og omsorg

Det som i dag er hjemmebaserte tjenester og sykehjemsdrift i Skjerstad vil bli en sone (et virksomhetsområde) i storkommunens organisering. Sonen vil ha lokalt budsjett- og personalansvar, og nærheten til tjenestene vil bli som tidligere. Det er små forskjeller på egenandeler i hjemmebaserte tjenester i Bodø og Skjerstad.

Kraftlaget

Skjerstad kraftlag A/L er et selvstendig rettsobjekt som ikke omfattes av en kommunesammenslåing. Kommunen har søkt rådgivning hos advokatfirmaet Hjort for hvordan kommunens verdier best kan forvaltes ved en kommunesammenslåing.

Forholdet til de ansatte

En kommunesammenslåing er virksomhetsoverdragelse, og dermed blir de ansatte overtatt av den nye kommunen. Ingen blir oppsagt ved en slik sammenslåing. Bodø har i dag rundt 2300 ansatte, og det skjer en løpende rullering med behov for personell. Dersom det ikke blir sammenslåing, vil Skjerstad måtte iverksette oppsigelser slik som varslet.

Spørsmål om garantier

Flere har reist spørsmål om garantier for at tilbudene vil opprettholdes fra Bodøs side i tiden etter en kommunesammenslåing. Selv om ingen kan gi garantier for fremtiden, understreker Fylkesmannen i Nordland at embetet vil føre tilsyn med at lovpålagte oppgaver og rettigheter blir gitt til befolkningen.

Hva skjer videre?

Et enstemmig kommunestyre oppfordrer innbyggerne om å gi sin tilslutning til kommunesammenslåing ved folkeavstemming.

Etter at folket har sagt sitt vil kommunestyret fatte endelig vedtak. Dersom resultatet blir positivt innkaller fylkesmannen til felles kommunestyremøte for Skjerstad og Bodø, der det bl.a. skal opprettes ei fellesnemnd. Fellesnemnda skal lede arbeidet for tilpassing av felles løsninger det første driftsåret. Det tas sikte på full sammenslåing fra 1.januar 2005. Lokaldemokratiet vil bli ivarettatt ved at kommunestyret fungerer som lokalutvalg inntil nytt kommunevalg.

Folkeavstemming

Valgdagen for den rådgivende folkeavstemmingen er fastsatt til mandag 26.mai i de vanlige valglokalene fra kl 14:00-20:00. Forhåndsstemmer mottas på kommunehuset i hele uke 21 – altså f.o.m. mandag 19.mai t.o.m. fredag 23.mai i tidsrommet kl 09:00-16:00, samt lørdag 24.mai kl 10:00-14:00. Dersom noen har problemer med å få avgitt stemme i denne perioden, ber vi dere kontakte kommunehuset og vi vil være behjelpelig med å finne en annen løsning.

Vel møtt til valg!

Kommunestyret i Skjerstad v.

Sven - Åke Hagen

Sven - Åke Hagen
Senterpartiet/ Ordfører

Ingrid Lien

Ingrid Lien
Senterpartiet

Ivar Andreassen

Ivar Andreassen
Arbeiderpartiet

Liv Nome Sivertsen

Liv Nome Sivertsen
Kristelig Folkeparti

Sissel Jakobsen

Sissel Jakobsen
Sosialistisk Venstreparti

Figur 1 Innbyggerinformasjon: Denne informasjonen underskrevet av representanter for samtlige lokale politiske partier i Skjerstad ble sendt alle husstandene i kommunen som oppsummering av folkemøtene, i forkant av folkeavstemmingen.

Skjerstad kommune hadde dessuten satt opp en liste over uløste oppgaver – så som ny skole i Misvær, veilys, ny brannstasjon osv. Bodø kommune ga positive signaler for å imøtekomme slike behov tidlig i prosessen, noe som også ble fulgt opp i form av vedtak – eks. ny skole i Misvær til 30 mill.kroner.

Rask formell oppfølging av folkeavstemningen

Sammenslutningsprosessen fortsatte i høyt tempo også etter folkeavstemningen i mai. Den 3. juli fattet kommunestyret i Skjerstad det formelle vedtaket om sammenslutning med Bodø, og allerede i august fattet Regjeringen det formelle vedtaket i en Kgl resolusjon om sammenslutning. I lys av at motstanderne mobiliserte videre mot det kommende kommunevalget, se nedenfor, var det høye tempoet neppe tilfeldig. At den formelle vedtaksprosessen var fullført før kommunevalget *kan* effektivt ha forhindret et mulig forsøk på omkamp.

Bygdeliste ble opprettet og mobiliserte motstanden

En lokal liste ble dannet mot sammenslutningen til kommunevalget i september 2003. Listen fikk 30 % av stemmene og ble dermed største parti. Valgdeltakelsen sank fra 75 - 80 % ved tidligere valg til 66 %. Ap og Sp fikk halvert sin oppslutning mens SVs ble doblet. Ordfører Sven Åke Hagen fra Sp som hadde frontet sammenslutningen politisk så langt gikk av.

4 av 13 representanter i Skjerstads siste valgte kommunestyre kom dermed fra bygdelisten. Som reaksjon inngikk de etablerte partiene et samarbeid og ”skviset” bygdelista fra maktposisjoner i det nye kommunestyret. SV fikk ordføreren, og stilte seg dermed i spissen for gjennomføring av kommunesammenslutningen. Kommunestyret hadde funksjonstid ut 2004.

Tabell 3 Representasjon etter kommunevalgene 1999 og 2003, Skjerstad (kilde: SSB).

Parti	1999	2003
Det norske Arbeiderparti	6	2
Fremskrittspartiet	0	0
Høyre	0	0
Kristelig Folkeparti	2	1
Senterpartiet	7	3
Sosialistisk Venstreparti	2	3
Venstre	0	0
Lokale lister	0	4
Sum	17	13

Men kommunevalget ga også andre klare signaler fra innbyggerne: Redusert interesse for å delta i valget (“vi er jo ikke egen kommune mer enn et drøyt år til”) – samtidig som valget synliggjorde motstanden fra beslutningsprosessen som fortsatt hadde god oppslutning blant innbyggerne. Fortsatt hadde imidlertid de etablerte partiene flertall i kommunestyret.

3.3.5 Bred og lite omstridt dekning i lokale media

Avisa Nordland har høy dekning i begge kommunene ¹⁶. Avisen mener selv de har gitt sammenslutningsprosessen fyldig dekning, og at Skjerstad på denne måten har fått en langt bredere dekning av avisen enn tidligere. Sett fra avisens side var denne første kommunesammenslutningsprosessen i området siden 1972 en meget spesiell sak som man mente var

¹⁶ Avisa er selv resultat av en sammenslutning, mellom Nordlandsposten og Nordlands Framtid i 2002. www.an.no.

av interesse langt utover det rent lokale, og derfor forsvarte en slik bred dekning. Avisen har også selv satt lokaldemokrati på dagsorden, bl a gjennom en artikkelserie der man gjennom terningkast ”ga karakter” til kvaliteten på kommunestyredebuttene innen sitt dekningsområde. Små kommuner som Skjerstad kom dårlig ut i denne rangeringen – ikke fordi debuttene ”ikke var koselige nok” i og for seg, men fordi sakslisten og debuttene i så stor grad manglet reelt innhold. Litt spissformulert kan dette uttrykkes som at ”bygdeslarv, nabokrangler og 20 % stillinger” etter avisas mening har lite med politisk utvikling av et lokalsamfunn å gjøre.¹⁷

Avisen sier allikevel den ikke har hatt noen egen agenda i sin redaksjonelle dekning av saken, og at JA-sida heller ikke så avisen som noe redskap i prosessen. Dette inntrykket bekreftes også av andre aktører vi har snakket med. Noen offentlig debatt om avisens linje i saken er ikke registrert. Avisen tok formelt stilling for sammenslutningen på lederplass.

I følge avisa fikk man relativt få leserbrev om saken, og opplevde selv at den måtte arbeide aktivt med å ”lete opp” motstandere av den planlagte sammenslutningen. Disse var verken synlige i media eller på folkemøter, og kom først på banen like før selve avstemningen. Da mobiliserte de imidlertid med såpass styrke at de altså nesten forhindret det JA som ”alle” på forhånd syntes sikre på.

3.4 Gjennomføring av sammenslutningsprosessen

Da prosessen først kom i gang gikk den svært fort, kfr tabellen foran. Nordlandsforskning avga sin rapport i januar 2003, folkemøter ble arrangert og folkeavstemning ble avholdt i mai samme år. Kommunestyrevedtaket i juli og regjeringens vedtak i august avsluttet beslutningsprosessen, som da var unnagjort på bare drøye halvåret.

3.4.1 Den politiske sammenslutningsprosessen

Fellesnemda

Fellesnemda ble etablert høsten 2003 med 11 repr fra Bodø og 5 fra Skjerstad. (Den minste kommune fikk 5 medlemmer – ihht. minimumsbestemmelsene i inndelingsloven).

Utvidelse av kommunestyret i Bodø

Etter politiske vedtak i 1995 gikk Bodø kommune over til den såkalte komitémodellen. Det innebar bl.a. at bystyrets 39 representanter ble fordelt på tre komitéer à 10 medlemmer: 1). Plan, næring og miljø 2) Helse og sosial, 3) Oppvekst og kultur. Formannskapet har 9 representanter inklusive ordfører og varaordfører.

Fra 01.01.05 – da sammenslutningen formelt var trådt i kraft - ble Bodø bystyre utvidet fra 39 til 41 representanter. Økningen på 2 nye medlemmer kommer fra Skjerstad (fra hhv Ap og Sp). Disse var valgt både ut fra lokalpolitisk styrke i Skjerstad, men samtidig slik at de ikke endret den politiske balansen i Bodø bystyre. Tidligere Skjerstad-ordfører Sissel Jakobsen gikk etter eget ønske ikke inn i Bodø kommunestyre.

Vi har for øvrig ikke registrert noen diskusjon om hva som skal være den nye kommunens navn, -senter e l.

¹⁷ Journalisten fikk for øvrig tildelt en journalistpris for denne artikkelserien.

Kommunestyret i Skjerstad ble nytt lokalutvalg

Bodø har lenge hatt en ordning med lokalutvalg for sine distriktsområder (for Saltstraumen, Kjerringøy osv.). Det valgte kommunestyret i Skjerstad gikk fra 01.01.05 over til å bli nytt lokalutvalg for dette distriktet. Arbeids- og ansvarsområdene for utvalget vil bli utviklet etter hvert, med utgangspunkt i en evaluering som gjennomføres av Bodøs eksisterende lokalutvalgsmodell. Diskusjonene rundt myndighet og funksjon for utvalget har handlet om hvilke myndighet lokalutvalget skal ha, sett i forhold til kommunestyret i Bodø. Lokale krefter i Skjerstad har ønsket stor grad av myndighet, bl a i saker om arealdisponering – noe som bl a av formelle og juridiske grunner (lovverket) har blitt avvist av Bodø. Men med uttalerett kan lokalutvalget få betydelig innflytelse blant annet innenfor områdene Utviklingsprogram for Skjerstad i regi av ”Team Bodø” (se nedenfor) og disponering av fond etter salg av Elverk.

3.4.2 Den administrative sammenslutningsprosessen

Som nærmere beskrevet nedenfor ble ekstra statlige midler innvilget for både å kunne opprettholde Skjerstad kommunes driftsnivå i 2004, samt at ekstrautgifter i forbindelse med sammenslutningen ble dekket. Arbeidsgrupper på samtlige fagområder fikk i oppgave å planlegge og legge til rette for den administrative sammenslutningen. Dette arbeidet kom i tillegg til at kommunen skulle drives som vanlig.

Overbelastning i administrasjonen

Ettersom de administrative ressursene i Skjerstad i utgangspunktet var svært små, ble resultatet overbelastning på nøkkelpersonene. Dette preget prosessen i store deler av 2004. Den administrative kapasiteten i Skjerstad ble svært liten, og Skjerstads rolle i det administrative arbeidet falt i perioder nesten bort. Dette førte til at Bodø styrte og gjennomførte mye av prosessen for å få arbeidet i havn.

Bodøs organisasjonsmodell uendret

Bodø kommunes organisasjonsmodell (se fig) ble lagt til grunn, og ble ikke endret som følge av sammenslutningen. Avdelinger eller driftsenheter i Skjerstad kommune ble til ”virksomhetsområder” i Bodø kommune med nokså uendret organisering. Bodø kommune er organisert etter bestiller-utfører-prinsipper som nå også gjelder for hele den nye kommunen.

Nytt kommunesenter – men neppe økt pendling

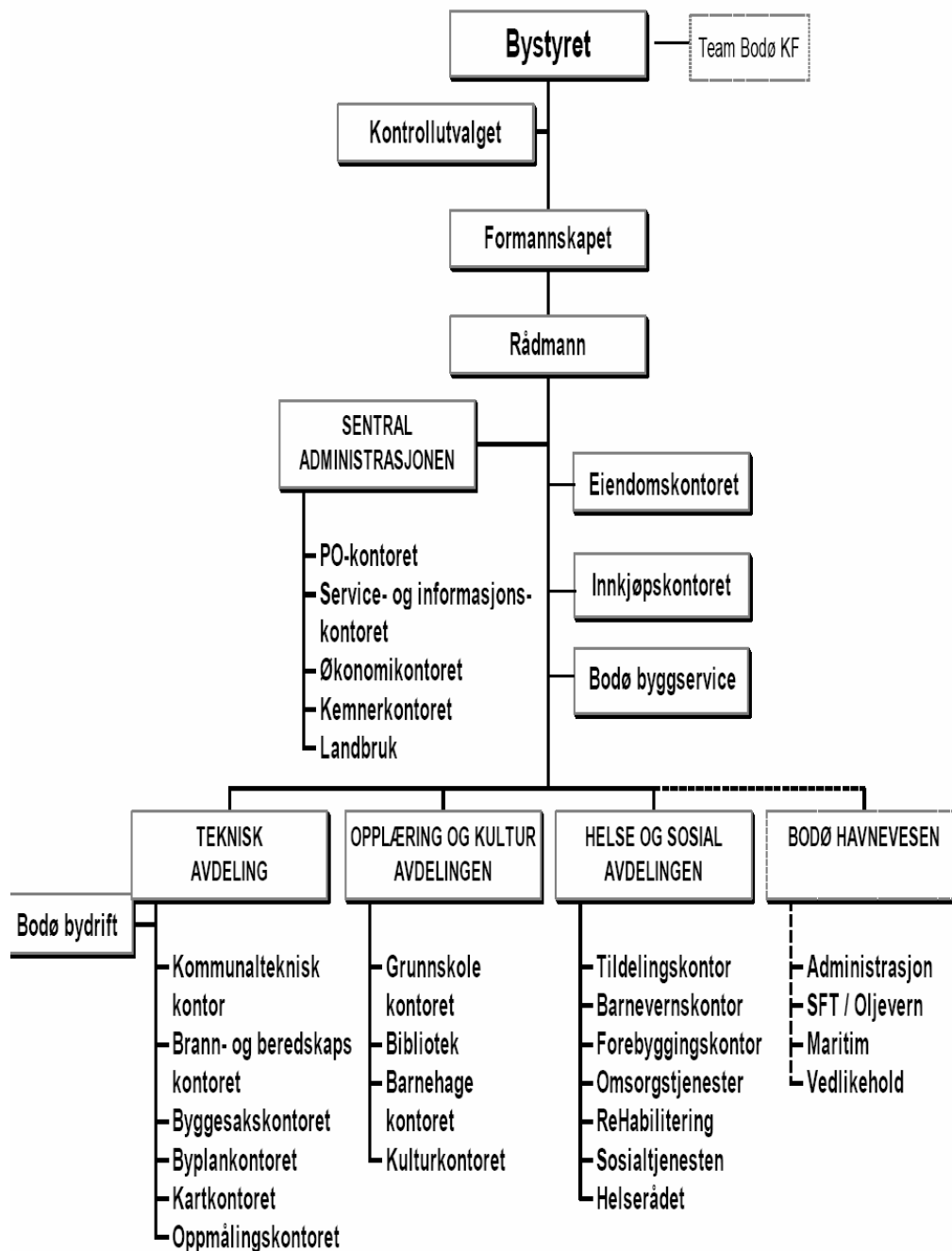
Ettersom de fleste av kommunens tjenestoområder drives videre som tidligere (sykehjem, skole, helse, teknisk driftsoppfølging osv.) har sammenslutningen ført til at kun 2 av kommunens ansatte som tidligere arbeidet i Misvær nå arbeider i Bodø. Dette også fordi det er opprettet et servicekontor i Misvær, der fem av de ansatte i Skjerstads administrasjon fortsatt skal arbeide. Dette skal være førstelinjetjeneste for innbyggerne i Skjerstad-distriktet, hvor de kan få informasjon og hjelp til hvordan de skal søke eller komme i kontakt med de ulike virksomhetene i kommunen.

Fra to ledere til én?

Når to kommuner slås sammen, vil det ofte føre til en rekke endringer på ledernivå. Man skal over fra å ha to rådmenn, to økonomisjefer osv. til en av hver. Denne prosessen har båret preg av at Bodø kommunes personale utgjør hovedstammen også i den ”nye” kommunen, mens man har søkt å innplassere personale som mistet sin funksjon ved sammenslutningen

der det har vært naturlig (Eks. Skjerstad-rådmannen ble personalsjef i Bodø kommune). Dette ble mao. løst på en pragmatisk måte. Med normal "turn-over" i stillingene i Bodø blir det årlig langt flere ledige stillinger her enn det totale antall ansatte var i Skjerstad kommune; kfr tallene for årsverk i kommunene i Tabell 1. Antallet stillinger ble i utgangspunktet ikke redusert som en følge av sammenslutningen. På sikt vil imidlertid innplasseringen av Skjerstad-ansatte i eksisterende stillinger i Bodø kunne føre til innsparing av noen få årsverk.

Organisasjonskart Bodø kommune



Figur 2 Organisasjonsplan for Bodø kommune pr 2004 (kilde: Kommunens nettside).

Sammenslutning for plan og økonomi

Økonomiplan for Bodø 2005-8/budsjett 2005 ble utarbeidet primært av Bodø kommune – med innspill fra Skjerstads administrasjon. Begrenset administrativ kapasitet i Skjerstad siste året før sammenslutningen innebar imidlertid at dette arbeidet primært ble utført av den største kommunen.

Næringsutvikling i Skjerstad – Team Bodø

Bodø kommune har fra 2003 organisert sitt næringsarbeid i et eget kommunalt foretak kalt Team Bodø KF. Styret består av 5 personer - tre folkevalgte og to representanter fra Bodøs næringsliv, med ordfører Odd-Tore Fygle som styreleder.¹⁸ Gjennom Team Bodø har Bodø kommune fått utarbeidet ”Utviklingsprogram for Skjerstad 2004-7”, som er et nærings- og stedsutviklingsprogram for Skjerstad.

Dette programmet ble utarbeidet vinteren 2004 og vedtatt i Fellesnemda allerede i april samme år. Målsettingen er å styrke næringsgrunnlaget og sysselsettingen, formulert slik:

- Styrke grunnlaget for bosetting og sysselsetting i Skjerstad
- Legge til rette for og skape nye arbeidsplasser. Målet er 30 nye arbeidsplasser i kommunen (10% økning) innen utgangen av 2007.
- Videreutvikle Misvær sentrum

Det er lagt opp til en trinnvis utvikling av en rekke prioriterte tiltak. Blant disse er:

- Etablering av Misvær Ysteri
- Misværmarka idrettspark
- Utvikling av Misvær sentrum
- Dolomitt-uttak Ljøsenhammeren¹⁹
- Kulturbasert næringsutvikling

Prosjektlista går som man ser utover ”tradisjonell næringsutvikling”. Gjennom utviklingsprogrammet for Skjerstad er imidlertid Team Bodø gitt en strategisk rolle i utvikling av Skjerstad-samfunnet. Med Team Bodø inne er det dermed satt minst et årsverk (av teamets totalt ca åtte, altså en betydelig ”overkapasitet” sett i forhold til Skjerstads andel av folketallet i den nye kommunen) med høy kompetanse og erfaring på samfunns- og næringsutvikling i Skjerstad. Flere av prosjektene synes å kunne føre til konkrete resultater i form av nyetableringer og utvidelser ved eksisterende virksomheter, i tråd med målet for programmet. Dette kunne neppe latt seg gjøre om Skjerstad skulle fortsatt som egen kommune.

Team Bodø samarbeider også med leder for NIKITA-kjeden Inger Ellen Nikolaisen om ulike typer utviklingstiltak i Skjerstad, se boks nedenfor.

¹⁸ Se egen internettside: <http://www.teambodo.no/> der også utviklingsprogram for Skjerstad 2004-7 er utlagt. En av Team Bodøs medarbeidere på prosjektet har for øvrig vært rådmann i Skjerstad kommune på 90-tallet.

¹⁹ SMA Nordland AS som eies av Statsskog SF og Svenska Mineral AB, ønsker å starte utvinning av dolomitt på Ljøsenhammeren. Dolomittforekomsten er av særlig god kvalitet, og er av både regional og nasjonal betydning. Dolomitten er planlagt transportert fra uttaket på Ljøsenhammeren til Rognan for utskipping. Dolomittforekomsten har en driftsperiode på 25 - 30 år og den kan sysselsette ca 20 årsverk i driftsfasen.

«Jeg liker ikke ledere som finner på unnskyldninger.»
Inger Ellen Nicolaisen

Mandag 7. februar sparkes de jobbintervju i gang, da er det Kandidaten på TV-Norge. Niki Nicolaisen skal til slutt anses konsernet sitt. Kandidaten er tice med Donald Trump i hovedselsersgang i USA i én sesong, andre sesong.
Første rad: Alexandra Width, Inger Ellen Nicolaisen, Liv Inger Andre rad: Imhås Khattak, Eberg, Hanne Skullerud, Eirik Nordvik. Tredje rad: Benedic Heiberg, Christian Sønstebo.

SPARKEN!

Reality-TV som lokal næringsutvikling?

Gründer av frisørkjeden NIKITA, Inger Ellen Nicolaisen, er fra og bor fremdeles i Skjerstad. Hun leder kjeden herfra, og er i ferd med å legge ulike funksjoner til bygda. Bl a er det etablert 1,5 stilling i Misvær til å drive registreringsarbeid for kjeden. Møter og besøk tilknyttet virksomhetens kurs- og opplæringscenter i bygda bidrar til grunnlaget for et lokalt overnattingstilbud, og hun har også overtatt bygdas bensinstasjon. Vinteren 2005 deltar Inger Ellen Nicolaisen i det amerikanskinspirerte reality-TV-programmet "Kandidaten" på TV-Norge. Team-Bodø har støttet tiltaket med kr. 50.000,- mot å få rettigheter til bruk av filmopptakene i promoteringsøyemed for Skjerstad (faksimilie: Ukeavisen "Ledelse" nr 5/2005).

Landbruk

Lokalisering av landbruksfunksjonene har vært et område med spesielt fokus i sammenslutningen. En arbeidsgruppe bestående av fagpersoner fra de to kommunene fikk i oppgave å utrede alternativ organisering og lokalisering av landbruksfunksjonen. Dette har ført til mye uenighet både på politisk og administrativt nivå. Den politiske behandlingen førte til en løsning med delt lokalisering mellom Misvær og Bodø de første årene, men med full samling i Misvær på sikt (fra 2010).

Bredbånd

Bredbåndsutbygging til Skjerstad som skulle gjennomføres med støtte fra KRD har vist seg å være en noe problematisk sak å få gjennomføre, noe kommunalministeren også har ytret seg kritisk til offentlig. Kommunen synes her å ha snublet noe i det kompliserte reglementet for offentlige anskaffelser som er gjennomført de siste årene gjennom EØS-avtalen, noe som har forsinket gjennomføringen gjennom behov for ny anbudsrunde. Prosjektet er imidlertid nå forhåpentligvis i god gjenge.

Økonomisk støtte fra KRD i forbindelse med sammenslutningen

I forbindelse med sammenslutningsprosessen har KRD innvilget følgende støtte:

- Ekstra skjønnsmidler til ordfører på heltid, hovedtillitsvalgt og tilskudd for å unngå nedbygging av tjenestetilbudet	kr. 3 655 000,-
- Ekstra skjønnsmidler til delvis dekking av engangskostnader	kr. 3 670 000,-
- Ekstra skjønnsmidler til utbygging av bredbånd Bodø-Skjerstad	kr. 5 000 000,-
- Ekstra skjønnsmidler til etablering av eget servicekontor i Misvær	kr. 1 500 000,-
Totalt	kr. 13 825 000,-

Vårt inntrykk er at midlene har gitt rom for til det de var ment å skulle dekke, og at man i Bodø kommune er godt fornøyd med dette.

3.4.3 Innbyggerdialogen

Sammenslutningen var en viktig sak i Skjerstad, men ikke i Bodø. Befolkningsmedvirkning har derfor vært en lite aktuell problemstilling i Bodø - men desto viktigere i Skjerstad.

Fra 2002 har Skjerstad kommune hatt sin egen "lokalavis", "Skjerstad rundt". Denne har vært utgitt som en gratisavis til alle Skjerstad kommunes husstander - en gang annenhver måned. Avisa har i utgangspunktet vært en informasjonsavis for Skjerstad kommune, men har også fungert som menighetsblad for kirken, annonseavis for næringsliv, lag og foreninger - samt kulturavis for kulturlivet i Skjerstad. Utenbygdsboende med tilknytning til kommunen abonnerer på avisa for å holde seg orientert om det som foregår i kommunen - et tillegg til det som regionavisene daglig bringer av nyhetsstoff. Kommunen har brukt dette organet til å informere sine innbyggere jevnlig om utviklingen i kommunesammenslutningen.²⁰

²⁰ Vi har foreløpig ikke fått disse avisene og kan derfor ikke her gjengi mer av denne informasjonen.

Etter at det ble klart at Skjerstad kommune skulle sammenslås med Bodø, foreslo daværende ordfører Sven Åke Hagen å bruke en gratisutgave av "Skjerstad rundt" til å fortelle Bodøs befolkning om Skjerstad. I desember 2004 kom avisa derfor i en utvidet og litt annerledes utgave, som ble publisert til alle Bodøs og Skjerstads husstander. Her var det en rekke artikler om Skjerstads historie, om de ulike bygdene og de muligheter Bodøs innbyggere kunne finne i sin nye "bydel".

I tillegg til dette har Bodøs ordfører vært aktiv deltaker i flere møter og kulturbegivenheter i Skjerstad i tida fram mot datoen for kommunesammenslutningen. Det ble imidlertid ikke arrangert egne folkemøter der sammenslutningen var et hovedtema.

Skjerstads ordfører skrev dessuten brev til alle innbyggerne der hun orienterte om status og planer - totalt 3 brev i perioden fra beslutning om sammenslåing var fattet fram til den var en realitet 010105.



De to ordførerne setter kartet for Bodø og Skjerstad sammen (fra "Skjerstad – en ny bydel i Bodø")

3.5 Foreløpige funn og konklusjoner

Enighet om hovedtrekkene i sammenslutningen

Det har hersket stor enighet om hovedtrekkene i sammenslutningen. Bakgrunnen antar vi er at styrkeforholdet mellom de to kommunene var svært ulikt, og at prosessen derfor primært ble styrt fra den største kommunen, som viste en raus holdning i hele prosessen.

Utredningen hadde ikke en avgjørende betydning for sammenslutningen

Utredningen "Fra naboskap til ekteskap?" (Nf-rapport 4/2003) har ikke spilt noen stor rolle for resultatet av sammenslutningsprosessen. Skjerstad kommunes ledelse valgte å argumentere med at kommunen ville få styrket sin økonomi totalt sett – selv om dette ikke kunne hente sin støtte i utredningen. Dette var basert på egne vurderinger av hva som kom til å skje med kommunen tatt i betraktning inntektssystemets utvikling for små kommuner. Dessuten la man vekt på Bodø kommunes positive signaler som kom på et tidlig tidspunkt – om å løse de økonomiske utfordringene som Skjerstad selv hadde identifisert.

Enkelte motstandere av sammenslutning mente at Nordlandsforskningens utredningens innhold ikke ble tatt på alvor. Tilhengerne mente at utredningen ikke var matnyttig nok, og viste til to andre utredningene som ble foretatt (RO-senteret og KPMG), hvor KPMGs gjennomgang

av innsparingspotensialet i form av redusert behov for antall stillinger i en sammenslått kommune, ble vurdert som den absolutt mest matnyttige.

Sammenslutningsprosessen skapte stor slitasje i den lille kommunen

Vi har registrert svært stor slitasje i den lille kommunens administrasjon ifm. sammenslutningsprosessen. Denne kom til uttrykk gjennom lengre sykmeldinger blant nøkkelpersonell i periodene med stort arbeidspress – da de både skulle drive kommunen på ordinær måte og gjennomføre utviklingsprosjektene ifm. sammenslutningsprosessen. Sammenslutningen gikk allikevel i store trekk etter planen. Det meldes imidlertid pr januar 2005 fortsatt om forhold som ikke er på plass, noe man må regne med ved en slik omlegging.

Bodø kommune styres i hovedsak som før

Politisk og administrative styringsmodeller i Bodø kommune er kun i svært liten grad påvirket gjennom sammenslutningen. Unntak: Landbruksforvaltningen som på sikt skal lokaliseres i sin helhet til Skjerstad, samt ordningen med lokalutvalg, kfr avsnittet over. For øvrig ble det registrert lite konfliktsaker i Fellesnemda.

Pragmatisk tilnærming til innplassering av personell

Det har vært små problemer med praktisk innpasning av virksomheter og personell fra Skjerstad i Bodøs eksisterende administrative strukturer.

Styrket lokal sysselsetting og økt tjenestenivå – beskjedent økonomisk innsparing

Som beskrevet over ser det gjennomgående ut til at tjenestestandarden i Skjerstad heves til Bodøs nivå, noe som f.eks. medfører styrket bemanning i skole og pleie/omsorg. I tillegg skal det bygges ny skole i det tidligere kommunesenteret Misvær, noe Skjerstad etter all sannsynlighet ikke ville klart på egen hånd. Bodø har også satt inn betydelig administrative ressurser på nærings- og samfunnsutvikling i området. Vår foreløpige konklusjon er derfor at denne sammenslutningen ser ut til å bidra til å sikre både tjenestenivå og arbeidsplasser i Skjerstad. Samtidig bidrar dette til at effekten i form av mulige utgiftsreduksjoner som følge av sammenslutningen reduseres.

Høyt tempo – en fordel eller ulempe?

Høyt tempo på prosessen fram til vedtak og den videre gjennomføringen synes ikke å ha gått utover viktige hensyn. Dette må primært tilskrives at grunnarbeidet hadde pågått over lengre tid i forkant i den lille kommunen, og at det i så stor grad har vært en stor kommune som har tatt imot en liten.

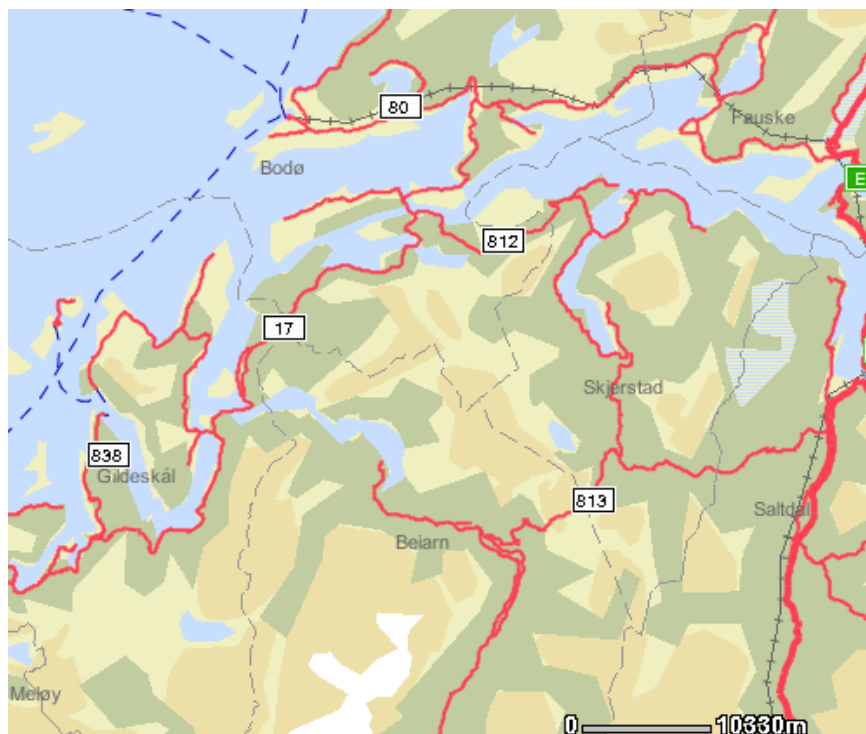
- Ordningen med lokalutvalg i Bodø kommune blir kanskje påvirket/justert en del gjennom sammenslutningen med Skjerstad. I hvilken grad og på hvilke måte(r) vil bli beskrevet nærmere i vår sluttrapport.
- Gjennomføring og oppfølging av utviklingsplanen er viktig for framtidig lokalsamfunnsutvikling i Skjerstad. Dette utdypes også i seinere rapport fra prosjektet.

Konsekvenser for interkommunalt samarbeid med Beiarn

Skjerstad har inntil nå hatt mye interkommunalt samarbeid med nabokommunen i sør, Beiarn som har snaut 1200 innb. Etter en spesialavtale vil ordningen med felles legevakt med Beiarn

fortsette. På landbrukssida vil imidlertid kjøp av tjenester fra Beiarn opphøre, i og med den valgte løsningen med felles landbrukskontor med Bodø. Dette får selvsagt følger for Beiarn.

I og med at Skjerstad nå har gått inn i Bodø ligger for øvrig Beiarn tilbake med relativt få og vanskelige alternativer hvis man der en gang skulle ønske seg en evt sammenslutning. Eneste kjøreveg ut av Beiarn går gjennom Skjerstad – altså nå Bodø - men avstanden til Bodø by er stor. Alternativet sammenslutning med Gildeskål kommune ute på kysten forutsetter i praksis en ny vegforbindelse med tunneler m v som vil bli meget kostbar.



Figur 3 Regionalt kart.

3.6 Epilog

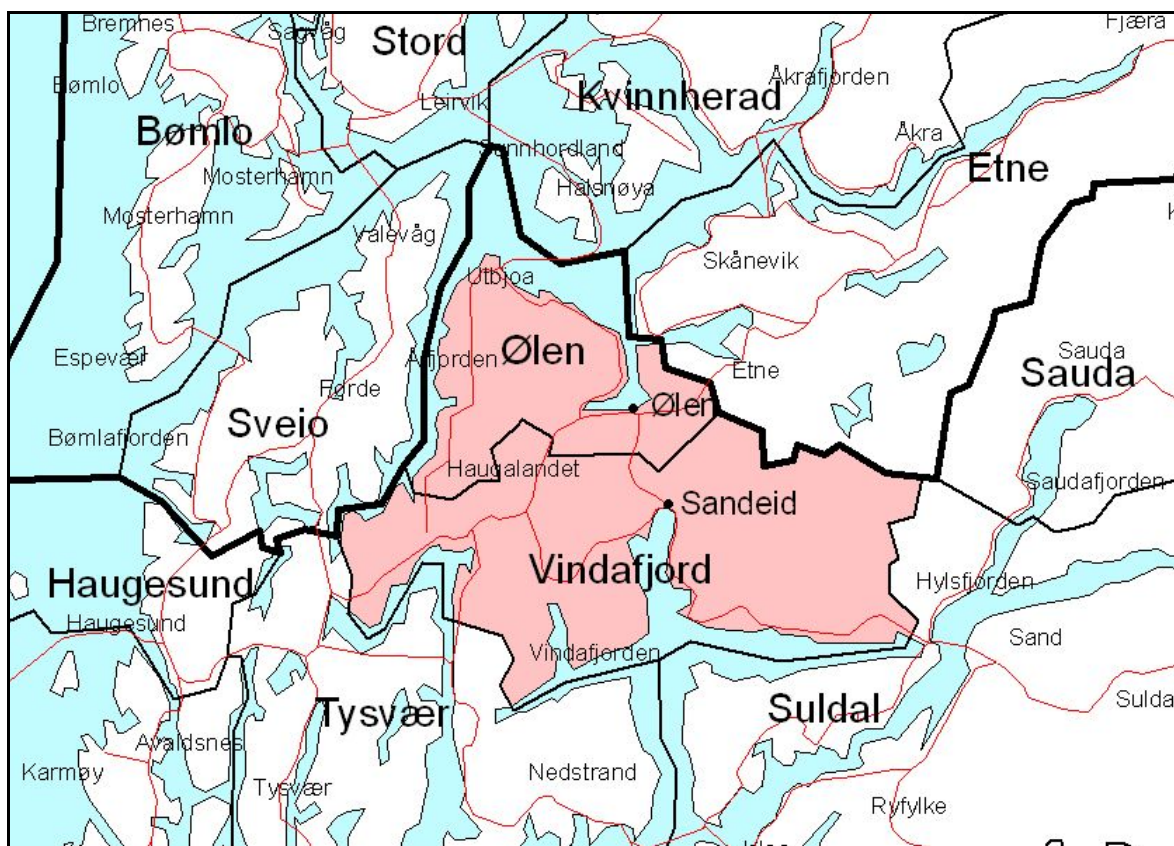
Lørdag 15. januar 2005 markerte Bodø-ordfører Odd-Tore Fygle og tidligere Skjerstad-ordfører Sissel Jakobsen sammenslutningen ved en seremoni på RV 812 ved fjellovergangen på Kvikstadheia, der kommunegrensen formelt var blitt utvisket 2 uker tidligere. Både kommunalminister Erna Solberg, fylkesmannen, en rekke lokalpolitikere og mange av Skjerstads innbyggere deltok på denne offisielle markeringen av sammenslutningen.

Før de to ordførerne sammen kunne løfte ned skiltet som hadde markert Skjerstad, måtte man imidlertid ha statlig akuttbistand. Statens Vegvesen måtte nemlig bidra med hjelp til å erstatte det utgatte kommuneskiltet, som allerede var blitt stjålet. Vegvesenet hentet da rett og slett skiltet fra den andre siden av kommunen, som ingen enda hadde skrudd ned.

Været var godt under seremonien. Dagen etter var vegen stengt i snøkavet som raste. Da måtte Skjerstad igjen – men midlertidig denne gangen – klare seg uten Bodø.

4 ØLEN – VINDAFJORD

Ølen og Vindafjord ligger i helt nord i Rogaland (jf. Figur 4). Avstanden fra Ølen til nærmeste større by Haugesund er ca 50 km. I Hordaland grenser kommunene til Sveio, Stord, Kvinnherad og Etne. I Rogaland grenser kommunene til Tysvær, Suldal og Sauda. Fra 01.01.2002 ble Ølen etter folkeavstemming overført fra Hordaland til Rogaland. Bakgrunnen for å skifte fylke var at Ølen i større grad følte seg integrert med nabokommunene i Rogaland, og at det var ønskelig å utvikle et tettere samarbeid mellom disse kommunene. I Etne ble det også diskutert om man skulle skifte fylke, men her var det et flertall som fortsatt ønsket å tilhøre Hordaland.



Figur 4 Kart over Ølen og Vindafjord med tilgrensende kommuner.

4.1 Kjennetegn ved kommunene

Tabellen nedenfor gir et utvalg bakgrunnsdata for de to kommunene.

Tabell 4 Nøkkeldata for Ølen og Vindafjord. Kilde SSB.

Tema:	Indikator:	Ølen	Vindafjord	År
Befolkning:	Innbyggere	3 426	4 756	2004
	Endring siste 10 år	7,3 %	-2,9 %	94-04
	Andel av bef over 67 år	14,7 %	15,7 %	2004
	Andel innvandrere (vestlig/ikke vestlig)	4,1 %	1,9 %	2004
Geografi:	Areal (km ²)	185	444	2004
	Avstand mellom dagens kommunesentra	-	9 km	
	Andel bosatte i tettsteder	36,0 %	33,3 %	2004
Sysselsetting:	Sysselsatte i % av bef.	50,1 %	52,9 %	2003
	Arbeidsledighet	2,4 %	1,8 %	2004
	Andel offentlig sysselsetting	24,3 %	26,4 %	2003
	Andel med arb.pl. i egen kommune	64,7 %	62,0 %	2003
	Andel med arb.pl. i den andre kom.	15,0 %	7,8 %	2003
	Andel med høyere utdanning	15,9 %	13,0 %	2003
	Inntektsnivå bto	235800	253900	2002
	Årsverk utført i kommunen	201	274	2003
Tjenestenivå:	Barnehagedekning 1-5 år	54,5 %	66,4 %	2003
	Andel 80+ i institusjon	17,9 %	18,3 %	2003
Kommuneøk.:	Frie inntekter pr innb	28324	26696	2003
	Andel av innt som rammeoverf.	35,3 %	26,9 %	2002
	Lånegjeld pr innb	57145	20189	2003
Lokalmedia	Grannar - husstandsdekning	80 %	80 %	2003
Politisk:	Valgdeltakelse k-valg	60,8 %	54,8 %	2003
	Antall k-styrerepr.	21	19	2003-05
	Innb pr k-styrerepr.	163	250	2004
	Medl fellesnemda	7	9	

Ølen og Vindafjord er omtrent like store kommuner. Ølen kommune hadde pr. 01.01.04 3426 innbyggere, mens Vindafjord hadde 4756. Kommunene hører altså sammen med den forholdsvis store gruppen av små kommuner som vi har her til lands. Av de 433 kommunene vi har i Norge i dag, er det 55,7 % som har mindre enn 5000 innbyggere. I løpet av de siste 10 årene har Ølen hatt en økning i folketallet på litt over 7 prosent, mens Vindafjord har hatt en nedgang på omtrent 3 prosent.

Tabellen over viser at det er betydelig pendling mellom kommunene. Ser vi nærmere på pendlingsmønsteret, viser det seg at Ølen er viktigste utpendlingskommune for Vindafjord og at Vindafjord er viktigste utpendlingskommune for Ølen. Av de som pendler ut fra Vindafjord, er det 27 % som pendler til Ølen, og av de som pendler ut fra Ølen, er det 33 % som pendler til Vindafjord. For Ølen er for øvrig de viktigste inn- og utpendlingskommunene Etne og Haugsund. For Vindafjord er det Tysvær og Haugesund som er de viktigste i tillegg til Ølen. Relativt stor pendling mellom Ølen og Vindafjord viser at kommunene inngår i et godt integrert bo- og arbeidsmarked.

I Ølen er det fire bygder/tettsteder. Det sentrale tettstedet er Ølen. Videre følger Ølensvåg, Vikebygd og Bjoa. Kommuneadministrasjon og hovedtyngden av det kommunale tjenestetilbudet er lokalisert i Ølen, som også har fylkeskommunale og statlige lokaliseringer. Ølen er dessuten et kommunikasjonsknutepunkt og handelssenter for indre deler av Haugalandet.

Vindafjord kommune omfatter bygdene Sandeid, Skjold, Vikedal, Vats og Imsland. Kommuneadministrasjonen er lokalisert i Sandeid. Disse bygdene var egne kommuner før Vindafjord ble egen kommune 01.01.1965. I forbindelse med kommunesammenslutningen i 1965, hvor Vindafjord ble egen kommune, var det mye diskusjon om man skulle samle de

kommunale enhetene ett sentralt sted i den nye kommunen, eller bygge på den fordelingen man hadde. I følge Laudal & Steineke (2001) gikk den såkalte "Samordningsnemda" som utredet dette inn for en spredt plassering av de nye enhetene, noe som gjenspeiler dagens fordeling av tjenestetilbudet i kommunen.

4.2 Hva har vi gjort

Arbeidet med følgeevalueringen av Ølen og Vindafjord har omfattet innsamling, systematisering og gjennomgang av rapporter, dokumenter og annen skriftlig informasjon. Videre er det gjennomført intervjuer i kommunene i forbindelse med et to-dagers besøk fra 12.-13. januar 2005. Vi har også hatt samtale med en representant for lokalmedia. Nedenfor har vi satt opp en oversikt over informasjon som er samlet inn:

- 34 artikler fra Haugesunds avis for perioden 09.01.02 - 17.03.03
- 20 artikler fra lokalavisa Grannar
- Informasjon fra Vindafjord kommune om igangsetting av utredning om økt samarbeid/kommunesammenslutning (09.08.01)
- Laudal, T. 2001. Reduserte kostnader og bedre tjenester gjennom samarbeid/sammenslåing. - Rogalandsforskning. Rapport nr. 2001/288
- Referat fra felles formannskapsmøte mellom Ølen og Vindafjord 18.03.02
- Referat fra formannskapsmøte 09.04.02 (vedtak om folkeavstemming)
- Intensjonsplan for kommunesammenslutningen 17.06.02
- Folkemøter (mangler en del informasjon om disse)
- Informasjonsbrev om formål med kommunesammenslutningen 06.02.03
- Referat fra folkemøte 13.02.03
- Resultater av folkeavstemmingen 17.02.03 fordelt på valgkretser
- Referat fra felles kommunestyremøte mellom Vindafjord og Ølen 18.03.02 (vedtak om sammenslutning)
- Oversikt over prosjektorganisering med deltakere og fullmakter (fellesnemnd, arbeidsutvalg, partssammensatt utvalg, prosjektleder, prosjektmedarbeider, rådgivningsgruppe, prosjektgrupper (faggrupper og strategigrupper), tilsettingsutvalg
- Modell for prinsipiell organisering av den nye kommunen (25.05.04)
- Referater fra ni møter i Fellesnemnda 27.01.04, 27.03.04, 25.05. 04, 22.06.04, 24.08.04, 12.10.04, 23.11.04, 06.12.04, 18.01.05
- Arbeidsavtaler med rådmennene 19.06.03
- Prosjektbudsjett 25.08.04/07.10.04. Samlet tilskudd fra KRD: 30,2 mill.
- Prosjektnytt fra Nye Vindafjord kommune sine internettsider 27 artikler fra 10.06.04 – 20.12.04
- Spørreskjemaundersøkelse til innbyggerne om synspunkter på oppbyggingen av den nye kommunen

Informasjonen som er samlet inn dekker perioden både før og etter folkeavstemmingen. Det er videre utført en del skriftlig arbeid som bl.a. har fokus på bakgrunnsinformasjon, samfunnsgeografiske forhold i kommunene, bakgrunn for sammenslutningen, innbyggerdia-

logen før folkeavstemmingen, resultatet av avstemmingen samt hovedtrekk ved prosessen fra avstemmingen fra til i dag.

I forbindelse med intervjurunden som ble foretatt 12.-13. januar 2005 ble det foretatt intervjuer med prosjektledelsen, politisk og administrativ ledelse, ledere for politiske partier, noen tillitsvalgte og utvalgte virksomhetsledere.

Innledningsvis vil vi nevne at lokalavisa Grannar dekker kommunene Etne, Ølen og Vindafjord. Avisa er lokalisert i Etne, og har hatt en nøytral holdning til sammenslutningsprosessen mellom Ølen og Vindafjord.

4.3 Inntrykk og funn fra de innledende undersøkelsene

Arbeidet med å utrede mulig sammenslutning av Ølen og Vindafjord startet opp i 2001. I Tabell 5 har vi satt noen viktige milepæler i sammenslutningsprosessen.

Tabell 5 Viktige milepæler i sammenslutningsprosessen.

<i>Ølen - Vindafjord</i>	<i>Tidspunkt</i>
Vedtak om utredning	August 2001
Utredning ferdig	Desember 2001
Lokal folkeavstemning	Februar 2003
Kommunestyrevedtak om sammenslutning	Mars 2003
Første felles kommunestyremøte	Mars 2003
Kgl res om sammenslutning	
Sammenslutning gjennomført	01.01.2006

4.3.1 Bakgrunn for sammenslutningen

I 2001 gjorde Etne, Ølen og Vindafjord kommuner vedtak om å arbeide for økt interkommunalt samarbeid. Ølen og Vindafjord gjorde i tillegg vedtak om å vurdere hva en frivillig sammenslutning av de to kommunene ville medføre av fordeler og ulemper. Etne (som i motsetning til Ølen altså fortsatt ønsket å tilhøre Hordaland fylke) ønsket ikke å utrede sammenslutning, men heller å legge økt vekt på det interkommunale samarbeidet. Det ble etablert et prosjekt som skulle arbeide med disse spørsmålene. Formannskapene i de tre kommunene ble styringsgruppe for prosjektet, og prosjektgruppen omfattet ordførere, varaordførere og rådmennene i de tre kommunene. Prosjektet engasjerte Rogalandsforskning til å gjennomføre utredningsarbeidet i samarbeid med prosjektgruppen. Rapporten fra Rogalandsforskning forelå i desember 2001.

4.3.2 Hva sa utredningen?

Rapporten konkluderte med at en sammenslutning av Ølen og Vindafjord ville gi dobbelt så store økonomiske gevinster i forhold til samarbeidsalternativet. Gevinstene blir i rapporten anslått til 6,7 millioner kroner. Av dette utgjør 1 million besparelser i utgifter til de politiske nivå. Det blir likevel pekt på at dette utgjør en liten andel av de samlede

driftsutgiftene i de to kommunene – i overkant av 2 prosent. I tillegg blir det trukket fram en rekke gevinster ut over de økonomiske, f.eks. bedre muligheter for spesialisering, kompetanseheving, lettere rekruttering av fagpersonell, mindre personavhengige fagområder (reduisert sårbarhet), bedre ressursutnyttelse og bedre tjenester. Det blir også pekt på at felles profilering utad kan bidra til at kommunene står sterkere overfor omverden. I rapporten ble det ikke konkludert med hvorvidt kommunene burde satse på økt interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutning. Her ble det opp til kommunene selv å foreta en avveining mellom fordeler og ulemper som kom fram gjennom utredningsarbeidet

Den 08.02.02 arrangerte formannskapene i Vindafjord og Ølen et felles møte der også en representant for KRD, ordføreren i Re, Rogalandforskning og ass. fylkesmann deltok. Konklusjonen på dette møte var at rådmennene skulle forberede en sak for behandling i kommunestyrene i Ølen 09.04.02 og Vindafjord 30.04.02. Spørsmål som skulle avklares i disse møtene var om Vindafjord og Ølen ønsket å gå videre i prosessen for en eventuell kommunesammenslutning, og hvordan man skulle gå fram videre dersom det var ønskelig å videreføre prosessen. Et sentralt spørsmål i den forbindelse var avklaring av folkeavstemming.

På bakgrunn av resultatene fra utredningen, egne vurderinger av problemstillinger og utfordringer knyttet til en kommunesammenslutning, vedtok kommunene i løpet av våren 2002 at det skulle holdes folkeavstemming 17. februar 2003.

I forhold til formålet med en sammenslutning gir f.eks. ordføreren i Ølen, i et intervju i Haugesunds avis 09.02.03, uttrykk for at det har vært en utvikling både politisk og i opinionen i retning av sammenslutning. Her trekkes det bl.a. fram føringer fra sentralt hold, erkjennelser av at man sammen står sterkere overfor omverden, behov for effektivisering og innsparing for å opprettholde tjenestetilbudet og behov for større og mer robuste fagmiljø. Ut fra flere artikler i Haugesunds avis går det fram at det er Ølen kommune som har vært den ivrigste pådriveren for en sammenslutning, men ordførerne i både Ølen og Vindafjord har vært positive. Fra Vindafjord har det fra enkelte hold blitt pekt på bygdene Imsland og Skjold ikke ville føle tilhørighet med Ølen, og de heller ville komme til å søke mot henholdsvis Suldal og Tysvær. Ordføreren i Vindafjord gav også uttrykk for at sammenslutningsspørsmålet kunne bli en turbulent sak i hjemkommunen.

4.3.3 Prosessen fram til folkeavstemmingen

Forut for folkeavstemmingen ble det utarbeidet en intensjonsplan for sammenslutning og avholdt fire folkemøter. Kommunestyret i Ølen og Vindafjord behandlet intensjonsplanen for sammenslutningen henholdsvis 10. og 17. september 2002. I intensjonsplanen ble innbyggerne invitert til å ta standpunkt til om kommunene skulle slås sammen eller ikke. Kommunestyrene forpliktet seg videre til å søke om kommunesammenslutning fra 01.01.06 ved et flertall for dette i begge kommunene.

I planen ble det også pekt på viktige målsetninger for en kommunesammenslutning. Hovedmålet som ble satt opp var å *sikre en livskraftig kommune på Indre Haugalandet*. Videre ble følgende delmål skissert:

- Styrke grunnlaget for en samordnet utvikling av nærings- og kulturlivet i distriktet
- Sikre og videreutvikle kvaliteten på tjenestene til innbyggerne gjennom et bredt fagmiljø i tjenesteytende enheter
- Skape grunnlag for kostnadseffektive tjenester ut fra tilgjengelige økonomiske ressurser
- Tale utad med større styrke og en felles røst
- Være en utviklende og attraktiv arbeidsplass for de ansatte

Videre uttrykker kommunestyrene gjennom intensjonsplanen at de går inn for at Ølen blir kommunesenter og at den nye kommunen skal hete Vindafjord. I forhold til valg av Ølen som kommunesenter har man lagt til grunn at Ølen er det stedet som har størst utviklingspotensiale i forhold til andre sentra i regionen. Det legges videre til grunn at kommunesenteret skal inneholde kontor til ordfører og rådmann med stab, men at eksisterende bygningsmasse i Ølen og Vindafjord skal nyttes så langt det er praktisk og økonomisk mulig. Ytterligere føringer på strukturene ble det overlatt til det nye kommunestyret som ble valgt høsten 2003 å ta stilling til. I forhold til eventuelle overtallige medarbeidere som følge av en kommunesammenslutning, ble det lagt til grunn at dette skal håndteres gjennom omplasseringer og naturlig avgang. Intensjonsplanen sier også at kommunene fra og med budsjettåret 2004 skal informere hverandre om større investeringsprosjekter (over 1 mill. kr) før prosjektene vedtas av kommunestyret. Dette for å sikre at disponeringene som foretas er til det beste for innbyggerne i den nye kommunen.

Det første av fire folkemøter ble holdt i Ølen samfunnshus 18.11.03, og temaet var fusjon sett ut fra næringslivets ståsted. I avisintervju med noen deltakere i etterkant av møtet, var det noen som pekte på at det gikk for lang tid før det ble åpnet for debatt. Først to timer etter møtestart slapp de første til. Det var derfor et ønske om endre på formen på de framtidige møtene.

Inntrykket er at det ikke var noen stor debatt før folkeavstemmingen. Dette bekreftes også ut fra samtale med lokale media, og er spesifikt kommentert i enkelte avisartikler. Ca. tre uker før folkeavstemmingen gikk Arbeiderpartiets lokallag i både Ølen og Vindafjord ut og ba folk stemme nei til kommunesammenslutningen. De mente at dagens kommunesamarbeid måtte få utvikle seg naturlig og at spørsmålet om sammenslutning først burde avgjøres i 2007. De mente også at man visste for lite om hva en kommunesammenslutning ville bety for innbyggerne, de kommuneansatte og det kommunale tjenestetilbudet. De hevdet videre at intensjonsavtalen ikke sier noe om hva konsekvensene vil bli, f.eks. for dagens skolestruktur. Det ble også hevdet at debatten hadde vært liten, og man fryktet lav valgdeltakelse.

Politikere fra andre partier og næringsdrivende kom imidlertid med motsvar til Arbeiderpartiets forslag og ba folk stemme ja til sammenslutningen. De hevdet bl.a. at Arbeiderpartiet kun tenkte på det kommende kommunevalget og ikke på kommunenes beste.

I begynnelsen av februar ble det sendt ut et brev til innbyggerne fra ordførerne i Ølen og Vindafjord med nærmere informasjon om formålet med kommunesammenslutningen. Begrunnelsen for dette var at det syntes å være en rådende oppfatning blant mange at "me veit kva vilkår me har med nåverande kommunestruktur, - ikkje kva me får!". Brevet peker på sentrale utviklingstrender i samfunnet, utfordringer som kommunene står overfor, og hvordan en større kommune kan stå sterkere rustet til å møte framtidige utfordringer. Det ble også framhevet at kostnadene ved gjennomføringsprosessen skulle dekkes av KRD og således ikke belastes kommunale budsjett. Videre ble det også poengtert av det ved en eventuell framtidig tvungen sammenslutning ikke ville være noen garanti for uendrede rammeoverføringer i minimum 10 år.

I tidsrommet 07-11.02.03 ble det utført en meningsmåling av Markedsinfo as for Haugeunds avis. Undersøkelsen viste at det var over 30 % i begge kommunene som ikke hadde bestemt seg for hva de skulle stemme. Av dem som ble spurt var det i Ølen 33 % som skulle stemme ja og 28 % som skulle stemme nei. For Vindafjord var tilsvarende tall henholdsvis 30 og 36 %. Undersøkelsen, som hadde en beregnet feilmargin på 2-4 %, viste også noen andre interessante funn. Det var bl.a. betydelig flere kvinner (41 %) enn menn (27 %) som ikke hadde bestemt seg for hva de skulle stemme. Blant mennene var 38 % for og 33 % mot sammenslutning. Tilsvarende tall for kvinner var 25 og 31 %. Blant dem som hadde bestemt seg var det altså et klart flertall for sammenslutning blant menn, mens det blant kvinnene var et klart flertall mot. Det var også et markant trekk ved undersøkelsen at de under 40 år var mer usikre enn de som var eldre.

Det siste folkemøtet ble holdt i Vindafjordhallen på Nedre Vats 13. februar 2003. På dette møtet deltok også kommunalminister Erna Solberg og leder av kommunalkomiteen på Stortinget Magnhild Meltveit Kleppa. Ifølge Haugeunds avis (14.02.03) lovet Solberg at hun skulle sørge for at omstillingsutgiftene Ølen og Vindafjord eventuelt skulle få på veien mot en ny kommune ikke skulle gå ut over budsjettene. Hun åpnet også for at departementet kunne bidra med penger til investeringstiltak som er nødvendige for å samkjøre kommunene fram mot 01.01.06. Uten å si det direkte, truet Erna Solberg ifølge Haugeunds avis med at hvis dagens tilrettelegging for frivillig kommunesammenslutning betyr at ingen kommuner klarer å gjøre et valg, vil det måtte brukes tvang. Uten å si hva folk burde stemme, framhevet hun at framtidens kamp om kommunal arbeidskraft der større fagmiljø er viktig, mer penger til tjenesteproduksjon framfor administrasjon og en større enhet er argumenter folk burde ta med seg til stemmeurnene.

4.3.4 Resultater fra folkeavstemmingen

Tabell 6 og Tabell 7 viser resultatene av folkeavstemmingen om kommunesammenslutning mellom Ølen og Vindafjord kommuner. Først og fremst kan man legge merke til at valgdeltakelsen er relativt lav med litt over 50 %, noe som for mange kan tyde på svakt engasjement i forhold til sammenslutningsspørsmålet. Tabellene viser at det var et klart flertall for kommunesammenslutning i Ølen kommune (63,5 %). Det er imidlertid interessant å legge merke til at det er store forskjeller mellom noen av valgkretsene. I Bjoa var det f.eks. kun 40,4 % som stemte ja, mens det var hele 81,7 % som stemte ja i Vikebygd. Bjoa var for øvrig den eneste kretsen med nei-flertall.

Tabell 6 Resultat av folkeavstemning om kommunesammenslutning for Ølen kommune. Valgdeltakelse 54,5 %.

Krets	Ja		Nei		Totalt
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	
Ølen	320	64,6	175	35,4	495
Vågen	188	68,6	86	31,4	274
Bjoa	80	40,4	118	59,6	198
Vikebygd	183	81,7	41	18,3	224
Forhåndsstemmer	85	53,8	73	46,2	158
Sum	856	63,5	493	36,5	1349

I Vindafjord var det ja-flertall med knappst mulig margin, dvs. ja-flertall med 4 stemmers overvekt. Det var et relativt klart nei-flertall i 3 av 5 valgkretser. I Imsland, som er den minste valgkretsen, var det kun 24,4 % som stemte ja. Det var imidlertid ja-flertall i de to største valgkretsene. Det største ja-flertallet finner vi Vats, hvor 66,7 % stemte ja til kommunesammenslutning. Årsakene til variasjonene synes å ha med forskjeller i kultur, identitet, tilhørighet, frykt for sentralisering o.l. Mange av argumentene mot folkeavstemming gikk også på at man visste for lite om konsekvensene av en sammenslutning, f.eks. i forhold til framtidig skolestruktur. I enkelte bygder, f.eks. i Vindafjord, var det også enkelte som ønsket andre sammenslutningsalternativer. Meningsmålingen like før folkeavstemmingen viste også at mange var usikre på hva de skulle stemme.

Tabell 7 Resultat av folkeavstemning om kommunesammenslutning for Vindafjord kommune. Valgdeltakelse 52,7 %.

Krets	Ja		Nei		Totalt
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	
Skjold	239	52,3	218	47,7	457
Vats	301	66,7	150	33,3	451
Sandeid	191	44,8	235	55,2	426
Vikedal	136	44,4	170	55,6	306
Imsland	42	24,4	130	75,6	172
Forhåndsstemmer	46	48,9	48	51,1	94
Sum	955	50,1	951	49,9	1906

Det var stor oppslutning på det siste folkemøtet i Vindafjordhallen, hvor Erna Solberg og Magnhild Meltveit Kleppa også deltok. Flere peker på at dette var viktig for at det ble flertall i folkeavstemmingen, spesielt i Vindafjord. Garanti fra KRD om dekking av kostnader knyttet til sammenslutningen synes også å ha spilt en viktig rolle.

Erfaringene fra Ølen og Vindafjord viser at en kommunesammenslutning innebærer mange komplekse spørsmål og utfordringer som det kan være vanskelig å forstå og se konsekvensene av. Betydningen av en grundig og bred dialog med innbyggerne må således ikke undervurderes. Det synes spesielt viktig å få belyst hvilke utfordringer kommunene står overfor i tiden som kommer, og ut fra dette diskutere i hvilken grad en større kommune vil være bedre i stand til å møte disse utfordringene i forhold til dagens kommuneinndeling. I en innbyggerdialog vil det også være viktig å kartlegge hvilke spørsmål innbyggerne er opptatt av og hva slags informasjon som etterspørres. Dette vil være viktig for å skape engasjement, tilfreds-

stille folks informasjonsbehov og gjøre det lettere for folk flest å gjøre seg opp en kvalifisert mening i forhold til om kommunen vil være tjent med sammenslutning eller ikke. Det kan også være et poeng at innbyggerne får være med på å bestemme premissene for denne dialogen, dvs. hvordan dialogen skal tilrettelegges og hvilke spørsmål som skal diskuteres. Slik medvirkning kan bidra til å sikre større engasjement, bedre forankring og legitimitet til prosessen som har til hensikt å klargjøre hvorvidt kommunene skal slås sammen eller ikke.

4.3.5 Vedtak om sammenslutning

Det første fellesmøtet mellom kommunestyrene i Ølen og Vindafjord ble holdt i Vindafjordhallen 18.03.03. Her ble det fattet viktige vedtak i forhold til etableringen av Nye Vindafjord kommune. Først vedtok kommunestyrene hver for seg å slå kommunene sammen fra 01.01.06. Deretter møttes kommunestyrene til drøftelser i plenum ledet av Fylkesmann Tora Åsland. I følge Haugesund avis pekte Fylkesmannen bl.a. på at det var viktig å ha en åpen og ryddig prosess videre, at det er viktig å ha en fellesnemnd med vide fullmakter, og at det var viktig å få den nye rådmannen på plass. I Vindafjord kommune (tilsvarende for Ølen) ble det på møtet fattet følgende vedtak:

1. *"Vindafjord kommunestyre vedtek å slå Vindafjord og Ølen kommunar saman f.o.m. 01.01.06.*
2. *Den nye kommunen får namnet Vindafjord kommune. Kommunesenteret vert Ølen.*
3. *Kommunestyret i den nye kommune får 33 medlemmer.*
4. *Val av nytt kommunestyre vert halde samstundes med Stortingsvalet hausten 2005.*
5. *Den nye kommunen skal ha direkte val av ordførar.*
6. *Vindafjord kommunestyre vedtek prosjektorganisasjonen slik den er skissert i vedlagde dokument, datert 20.02.03.*
7. *Fellesnemnda vert samansett av formannskapa i dei to kommunane.*
8. *Haugaland kommunerevisjon vert revisor for verksemda i fellesnemnda.*
9. *Kommunestyret gjev fellesnemnda fullmakt slik det går fram av saksutgreinga under overskrifta Fullmakt til fellesnemnda (FN).*
10. *Kommunestyret opprettar eit partssamansett utval med fire representantar frå arbeidsgjevarsida og tre representantar frå arbeidstakarorganisasjonane. Arbeidsgjevarrepresentantane er dei to ordførarane og dei to varaordførarane."*

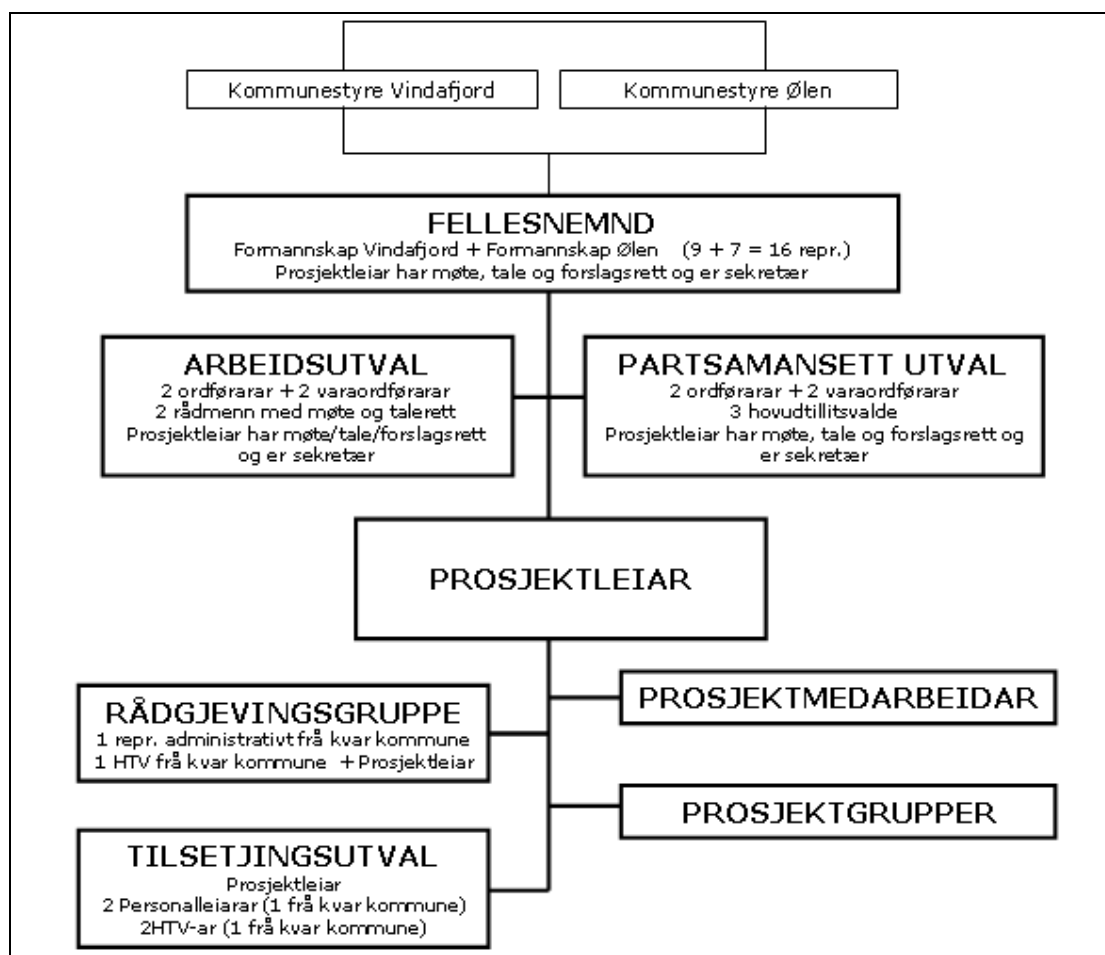
4.3.6 Prosjektorganisasjon

Figur 5 viser hvordan sammenslutningsprosjektet er organisert. Kommunestyrene i Ølen og Vindafjord har henholdsvis 21 og 19 medlemmer. Kommunestyrene utgjør øverste myndighet i forbindelse med sammenslutningen. Begge kommunestyrene har imidlertid delegert vide fullmakter til fellesnemnda som har i oppgave å forberede kommunesammenslutningen. Fellesnemnda er identisk med formannskapene i de to kommunene. Det er til sammen 16 representanter i fellesnemnda, hvorav 7 kommer fra Ølen og 9 fra Vindafjord. Ut over de

oppgaver som fellesnemnda er tildelt i henhold til Inndelingsloven har kommunestyrene i Vindafjord og Ølen vedtatt å delegere følgende fullmakter til fellesnemnda (18.03.2003):

- ”Fellesnemnda tek avgjerd i spørsmål vedkomande den politiske organiseringa i den nye kommunen.
- Fellesnemnda tek avgjerd i val av hovudmodell vedkomande organisering av den nye kommuneorganisasjonen. På same måte tek FN avgjerd i spørsmål vedkomande hovudprinsipp vedkomande lokalisering av ulike administrative- og tenesteproduserande kontor i den nye kommunen.
- Fellesnemnda godkjenner framdriftsplan og budsjett for samanslåingsprosessen innan rammene av statlege løyvingar. I dette ligg også at FN straks søker KRD om eit a-konto beløp for å kunne starte samanslåingsprosessen.
- Fellesnemnda kan føreta mindre justeringar i prosjektorganisasjonen.
- Fellesnemnda har tilrådingsrett til begge kommunestyra i saker som vedkjem samanslåingsprosessen. Dette gjeld dersom det er nødvendig at saker skal handsamast i begge kommunestyra.
- Fellesnemnda vedtek retningslinjer for den direkte valde ordføraren.
- Fellesnemnda kan inngå avtalar på vegne av den nye kommunen.
- Fellesnemnda får fullmakt til å tilsetje personale i den nye eininga. Dette gjeld også rådmann og val av revisor. Fellesnemnda får fullmakt til å vurdere tilsetjing av rådmann på åremål i minst 6 år.
- Fellesnemnda opprettar sjølv arbeidsutval og andre organ som det finn føremålstentenleg å etablere i gjennomføringsfasa. Dette i samsvar med avgjerdene i lovverket.
- Fellesnemnda kan gje arbeidsutvalet, partsamansett utval og prosjektleiaren fullmakt til å gjere vedtak i einskildsaker eller i saker som ikkje er av prinsipiell art.
- Fellesnemnda tek også avgjerd i andre spørsmål knytt til samanslåingsprosessen og forhold knytt til den nye kommunen.”

Kommunestyrene har opprettet et arbeidsutvalg som består av 4 medlemmer. Disse er ordførerne og varaordførerne i de to kommunene. I tillegg møter rådmennene i Ølen og Vindafjord med møte- og talerett. Prosjektlederen møter med møte-, tale- og forslagsrett. Prosjektlederen er sekretær for Arbeidsutvalget. Fellesnemnda vedtok 27.01.2004 å delegere oppgaven med oppfølging av sammenlutingsprosessen til Arbeidsutvalget på vegne av Fellesnemnda samt at Arbeidsutvalget har myndighet til å fatte vedtak på områder delegert fra Fellesnemnda.



Figur 5 Prosjektorganisasjon for gjennomføring av sammenslutningsprosessen.

Partsammensatt utvalg ble opprettet av kommunestyrene i Ølen og Vindafjord i forbindelse med at vedtak om sammenslutning ble fattet. Partsammensatt utvalg består av 7 medlemmer. Disse er ordførerne og varaordførerne i de to kommunene og 3 representanter fra de hovedtillitsvalgte. Prosjektlederen møter med møte-, tale- og forslagsrett. Prosjektlederen er også sekretær for Partsammensatt utvalg. Fellesnemnda har delegert myndighet til Partsammensatt utvalg til å fatte vedtak i spørsmål knyttet til personalpolitikk for Nye Vindafjord kommune. Videre omfatter delegeringen myndighet til å fatte vedtak i saker som gjelder forholdet mellom Nye Vindafjord kommune som arbeidsgiver og de ansatte innenfor rammer fastsatt av Fellesnemnda.

Egen prosjektleder for sammenslutningsprosessen ble ansatt høsten 2003. Prosjektlederen, som er eksternt rekruttert, tiltrådte i stillingen 15.12.2003. Prosjektlederen skal også bli rådmann i Nye Vindafjord kommune. Med virkning fra 01.06.2004 ble det også ansatt en prosjektmedarbeider. I juni 2004 ble det også ansatt økonomisjef, IKT-sjef og personalsjef for nye Vindafjord kommune. Ølen og Vindafjord har hatt felles IT-avdeling fra 01.01.2003. Økonomisjefen og personalsjefen som ble tilsatt i juni har ikke tiltrådt før i januar 2005, og da i 20 % stilling i første omgang. Både IKT-sjef, personalsjef og økonomisjef, kommer fra tilsvarende stillinger i Ølen kommune.

Det er nedsatt en rådgivningsgruppe som bl.a. har som oppgave å sikre god kommunikasjon i sammenslutningsprosessen mellom prosjektet og de to kommunene. I forbindelse med f.eks. oppsigelser og avgang ved oppnådd aldersgrense, har rådgivningsgruppen et ansvar for å vurdere hva som kan være fornuftig å gjøre inntil de to kommunene blir sammensluttede der dette blir sett i et lengre perspektiv enn gjenværende levetid for de to kommunene. Dette vil bli fremmet som råd til de to rådmennene. Rådgivningsgruppen skal ellers fungere som rådgivende organ for prosjektleder. Gruppen har to medlemmer fra hver kommune, og medlemmene representerer personalledelsen og fagorganisasjonene.

Det er opprett to ulike typer prosjektgrupper – faggrupper og strategigrupper. Faggruppene skal utrede hva slags fagprogram (IKT) som skal benyttes innen vedkommende sektor som faggruppen utreder. Det er nedsatt faggrupper for følgende områder: skole, sak/merkantil, informasjon, telefon/alarm/overvåking, teknisk/landbruk, lege/helse, sosial/barnevern, pleie/omsorg, barnehage og PPT.

Strategigruppene skal utrede den faglige tjenesten innen den enkelte gruppes ansvarsområde. Det er nedsatt strategigrupper for følgende områder: administrativ ledelse, økonomi, kompetanse, informasjon, pleie- og omsorgstjenester, skole, PPT, barnehage, kommunale boliger, tekniske tjenester, kultur, kirke, helsetjeneste, sosialtjeneste, brann, og arkiv.

Det er nedsatt et tilsetningsutvalg som har som oppgave å foreta tilsetting av personell i Nye Vindafjord kommune etter hvert som organisasjonen er på plass. I tilsetningsutvalget sitter de personalansvarlige i Ølen og Vindafjord samt en representant fra fagorganisasjonene i hver kommune. Prosjektleder er leder for tilsetningsutvalget.

Den 24.03.2004 ble det vedtatt en informasjonsstrategi for å orientere både politikere, ansatte og innbyggere om sammenslutningsprosessen. Denne strategien omfatter bl.a. formidling via nyhetsbrev, internett, lokale og regionale aviser, folkemøter, pressekonferanser og deltakelse på konferanser/seminar.

4.3.7 Finansiering av sammenslutningsprosessen

KRD har samlet sett gitt et tilskudd på 30,2 millioner kroner til sammenslutningsprosessen. Kommunene søkte KRD om støtte til dekning av diverse engangskostnader som f.eks. lønn til prosjektleder, frikjøp av ansatte og tillitsvalgte for aktiv deltakelse i omstillingsprosessen, opplæring, informasjonstiltak, o.l. I tillegg har kommunen også søkt og fått midler til å finansiere IT-løsninger for den nye kommunen, samt til etablering av servicesentra i bygdene og til sentrale ombyggingstiltak i Ølen.

Tabell 8 viser samlet prosjektbudsjett for perioden 2003-2006. Budsjettet har en total ramme på 32,2 millioner kroner. Av denne rammen bidrar altså KRD med en stor andel av finansieringen (93,7 %). De eneste kostnadene knyttet til sammenslutningsprosessen som ikke dekkes av KRD, er avgangsavtalene for de to nåværende rådmenn. Disse avtalene utgjør til sammen 2 millioner kroner.

Tabell 8 Prosjektbudsjett for sammenslutningen av Ølen og Vindafjord.

Tiltak	Budsjetterte kostnader 2003-2006 (kr)
Fast lønn på prosjektet	4 626 000
Bruk av egne tilsatte	1 320 000
Møtegodtgjørelse folkevalgte	315 000
Reise og diettgodtgjørelse	320 000
Forsikring	20 000
Konsulenttjenester	865 000
Inventar og utstyr (henrunder IKT)	8 000 000
Kontormateriell	80 000
Informasjon	800 000
Post og banktjenester	30 000
Opplæring	1 700 000
Møte og konferanser	550 000
Etablering av servicesentra	10 000 000
Andre driftsutgifter	2 074 000
Lønns- og prisstigning	1 500 000
Sum	32 200 000

4.3.8 Organisering av Nye Vindafjord kommune

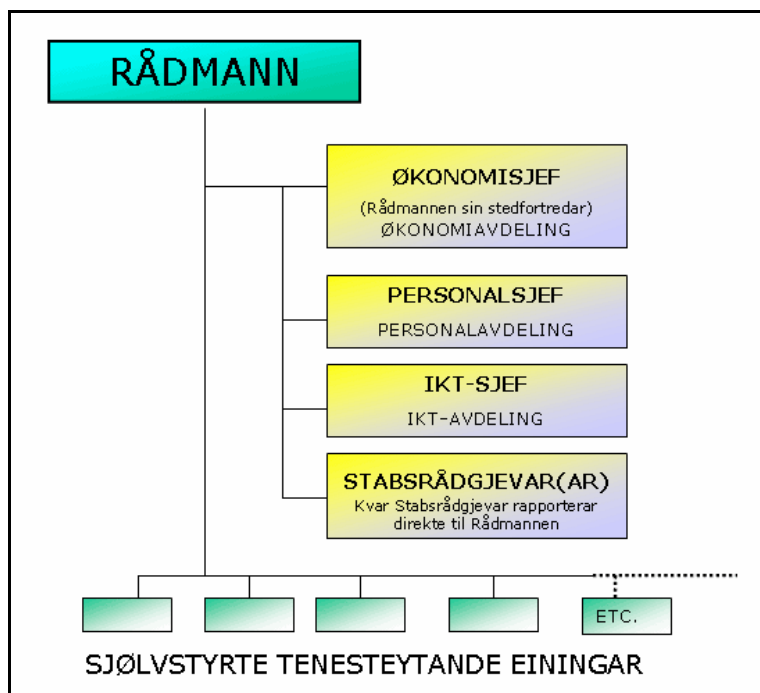
Fellesnemnda vedtok på møte 25.5.04 den prinsipielle organiseringen av Nye Vindafjord kommune. Som vist i Figur 6 har man valgt en organisering som tilsvarer en tonivåmodell, eller såkalt flat struktur. Ølen kommune har hatt en slik organisering fra tidligere, mens Vindafjord i større grad har hatt en blandingsmodell. Innhold, struktur, organisering av ulike tjenesteområder har vært under utredning høsten 2004. Dette gjelder også antall og innretning av de selvstyrte tjenesteproduserende enhetene. Det er utarbeidet personalpolitiske retningslinjer, igangsatt arbeidsmiljøundersøkelse og vedtatt kriterier for god ledelse.

Som en del av arbeidet med å utforme den nye kommunen, ble det høsten 2004 arrangert folkemøter rundt om i de ulike bygdene i kommunene. Som en forberedelse til disse møtene ble det gjennomført en enkel spørreundersøkelse til innbyggerne. I løpet av høsten 2004 har det også pågått en tegnekonkurranse i forhold til utforming av nytt kommunevåpen. Frist for å sende inn forslag var 01.11.2004. Ved fristens utløp var det kommet inn 464 forslag, noe som vitner om stort engasjement.

Arbeidet med å utrede den politiske styringsmodellen startet 23. sept. 2004. Vindafjord har i dag en utvalgsmodell med utvalg for kultur og oppvekst, helse og sosial og drift og utvikling. Formannskapet er administrasjonsutvalg og planutvalg. Drift og utviklingsutvalget er også landbruksutvalg. Ølen har en modell uten fagutvalg/fagkomiteer. Politisk vedtaksmyndighet ligger hos kommunestyre og formannskap. I tillegg er det to politiske komiteer som skal arbeide utredningsarbeid og prinsippaker. Disse komiteene får tildelt oppgaver av ordføreren og har innstillingsrett til kommunestyret. 12. oktober 2004 vedtok Fellesnemnda at videre utredning av politisk modell for styring av nye Vindafjord skal ta utgangspunkt i

Formannskapsmodellen. Komiteen som har arbeidet med politisk styringsmodell har anbefalt en modell med formannskap på 9 medlemmer og 3 utvalg med 8 medlemmer i hvert utvalg. Denne modellen ble vedtatt i møtet i Fellesnemnda 18. januar 2005. De ulike tjenesteområdene skal fordeles på utvalgene som er opprettet. Dette skal skje i møte i Fellesnemnda 15. mars.

I det første fellesmøte (18.03.03) etter folkeavstemmingen, ble det vedtatt at kommunestyret skal ha 33 medlemmer, at valg av nytt kommunestyre skal holdes sammen med stortingsvalget høsten 2005, og at den nye kommunen skal ha direkte valg av ordfører (jf. kap. 4.3.5).



Figur 6 Prinsipiell organisering av Nye Vindafjord kommune.

4.4 Foreløpige funn og konklusjoner

Foreløpige inntrykk av prosessen etter folkeavstemmingen er at den er i rute. Det virker som man har lagt vekt på bred deltakelse både blant innbyggerne og ansatte i forbindelse med utformingen av den nye kommunen. De ansattes representanter har vært godt involvert fra en tidlig fase. En viktig forutsetning for dette synes også å være økonomisk støtte fra KRD på 30,2 millioner kroner til sammenslutningsprosessen. KRD har med dette ønsket å stimulere til en god og involverende sammenslutningsprosess, og som ikke skal påvirke de ordinære budsjettene i kommunene.

Proessen har fram til nå i vesentlig grad omfattet utredningsarbeid i forhold til utforming av den nye kommunen. Flere av de som er intervjuet har kommentert at det er i løpet av det siste året før selve sammenslutningen at de store utfordringene vil komme. Da skal det bl.a. gjennomføres ansettelsesprosesser og nye løsninger skal implementeres.

Selv om prosessen så langt ser ut til å fungere bra, har det også dukket opp problemstillinger og utfordringer som det kan være nyttig å være oppmerksom på. På bakgrunn av intervjuer med ulike aktører på ulike nivåer i kommunene vil vi i den forbindelse spesielt peke på følgende forhold:

- Håndtering av rådmennenes ansettelsesforhold
Politisk var det et ønske om å foreta en ekstern utlysning av stillingen som prosjektleder/rådmann, hvor også eksisterende rådmenn i de to kommunene hadde anledning til å søke. Rådmennene kan i utgangspunktet ha et rettslig krav på stillingen som prosjektleder/rådmann i den nye kommunen. 19.06.03 ble det inngått avtale med rådmennene om at de skulle avstå fra å gjøre krav på stillingen i medhold av arbeidsmiljølovens kap. XII A. Det tok tid fra vedtak om sammenslutning ble fattet til rådmennenes situasjon ble avklart, og det er etterlyst klarere retningslinjer for hvordan kommunene v/politisk ledelse bør håndtere rådmennenes ansettelsesforhold ved kommunesammenslutningsprosesser.
- Tidsbruk/effektivitet
Enkelte har pekt på at det har tatt lang tid fra folkeavstemmingen til prosjektet kom i gang, og at det oppstod et unødvendig vakuüm eller tomrom som kan være uheldig i forhold til å holde engasjementet oppe. Folkeavstemmingen ble holdt 17. februar 2003. Prosjektleder ble ansatt i september 2003, men tiltrådte ikke før i desember 2003. En kommunesammenslutning innebærer usikkerhet for de ansatte, og det kan i den forbindelse være uheldig at prosessen blir unødvendig lang. Dette kan bidra til unødvendige frustrasjoner. Felles økonomisjef og personalsjef ble ansatt i juni 2004, men tiltrådte ikke før ved årsskiftet i 20 % stilling. Det er fremkommet synspunkter på at disse burde tiltrådt tidligere for å utforme og integrere avdelingene i de to kommunene.
- Ledelse
I Ølen og Vindafjord er det reist spørsmål om forholdet mellom prosjektleder/rådmann for nye Vindafjord og eksisterende rådmenn i Ølen og Vindafjord. Det er her en ansvarsfordeling som går på at eksisterende rådmenn ikke skal engasjere seg i spørsmål som har med den nye kommunen å gjøre, men konsentrere seg om drift av egen kommune. Fra enkelte, spesielt i administrasjonen, blir det hevdet at til tross for klar ansvarsfordeling kan det være problematisk å forholde seg til tre rådmenn, og at det kan oppstå lojalitetsproblemer. Det kan også redusere mulighetene for å samle og forene ulike organisasjonskulturer. I begge kommunene er man klare på at det er relativt store forskjeller mellom kommunene. Ved en felles rådmann kunne man i større grad hatt felles ledersamlinger, større grad av kontakt på tvers av organisasjonene, og større muligheter for å samkjøre og integrere kommunene. Enkelte ser det også som en fordel å kunne trekke på eksisterende rådmenn sine erfaringer så lenge som mulig.
- Prosjektgrupper
Det er mange prosjektgrupper som har arbeidet med å utrede innhold, organisering og struktur i ulike tjenesteområder. Flere har pekt på at det kunne vært en fordel med en annen sammensetning av gruppene enn den som har vært benyttet. Prosjektgruppene har bestått av ansatte innenfor de aktuelle tjenesteområdene, og gruppene har vært ledet av leder for tjenesteområdet i en av kommunene. Enkelte har pekt på at det kunne vært en fordel om lederen for prosjektgruppen kom utenfra eller fra et annet tjenesteområde, og at dette kunne vært positivt med tanke på nytenkning/kreativitet og for å få til en friere

diskusjon. I Re kommune hadde man positive erfaringer med en slik organisering. I Ølen og Vindafjord var det enkelte grupper som ble preget av diskusjon av hvilke kommuner som hadde det beste løsningen. Det ble også pekt på at det kunne vært klarere mandat for utredningen, spesielt i forhold til hvilke økonomiske rammer man hadde å forholde seg til. Enkelte frykter at de løsninger som er blitt foreslått ikke kan realiseres pga. behov for økonomiske innsparinger.

- Informasjon

I forbindelse med en kommunesammenslutning er det et stort informasjonsbehov både overfor innbyggere, politikere og ansatte. Inntrykket er at det informeres bra, og at det legges opp til bred deltakelse og medvirkning. I Vindafjord er det imidlertid en del av de ansatte som føler behov for mer informasjon og at prosjektleder er mer synlig i kommunen. Prosjektleder er lokalisert i Ølen, som skal være kommunesenteret i nye Vindafjord. Det er således naturlig at det er et større informasjonsbehov i Vindafjord i og med at avstanden til prosjektleder er større. Det blir pekt på at det også er behov for å informere om at det ikke er noe å informere om for å unngå utrygghet og spekulasjoner. De som er ansatt som ledere for økonomi, IKT og personal i Nye Vindafjord kommer alle fra Ølen. Ølen kommune har også lederen av fellesnemnda. Dette kan også bidra til at ansatte i Vindafjord føler mindre nærhet og kjennskap til prosessen.

- Sammenslutningsprosess i forhold til valgperioder

Det har vært reist spørsmål om det er en fordel eller ulempe at prosessen gjennomføres i løpet av 1 eller 2 valgperioder. I Ølen og Vindafjord har prosessen gått over to perioder. Dette har medført at man i Vindafjord har fått et skifte av politisk ledelse under veis i prosessen. Noen mener at det kan være uheldig for samarbeidsklimaet og kontinuiteten med slike endringer. Andre mener at det er en styrke at flere blir involvert i prosessen. Det blir også pekt på at det kan være uheldig at en folkeavstemming sammenfaller med et kommunevalg, da folkeavstemmingen også vil ha stor betydning for utfallet av kommunevalget.

Kort oppsummert er vårt hovedinntrykk altså at prosessen så langt har fungert bra. Man har hatt bred deltakelse og de tillitsvalgte har vært godt representert i prosessen. Det blir fremhevet som viktig for prosessen at man før folkeavstemmingen hadde avklart kommunenavn og lokalisering av kommunesenter. God finansiering blir også sett på som en viktig forutsetning for en god prosess og for å kunne gjøre nødvendige investeringer.

4.5 Arbeidet videre

Sammenslutningsprosessen i Ølen og Vindafjord vil i tiden som kommer ha fokus på ansettelser, implementering og iverksetting av ny organisasjon. Tilbakemeldingene fra involverte i prosessen er at det er nå man står foran de største utfordringene. Vi vil følge prosessen videre gjennom etablerte kontaktpersoner i prosjektet. Vi har avtaler om oversendelse av relevant informasjon etter hvert som de foreligger. En bredere kartlegging av erfaringer vil bli foretatt høsten 2005.

5 KRISTIANSUND - FREI

Kapittelet bygger på en gjennomgang av dokumenter fra de to kommunene, på intervjuer med de mest sentrale aktørene internt i de to kommunene og med representanter fra media.



Figur 7 Kart over området.

5.1 Kjennetegn ved kommunene

Kristiansund er ”regionhovedstaden” på Nordmøre. Nabokommunen Frei er i utgangspunktet en jordbrukskommune som over mange år i tiltakende grad også er blitt bostedskommune for Kristiansund. Tabellen nedenfor gir et utvalg bakgrunnsdata for de to kommunene.

Tabell 9 Nøkkeldata Kristiansund/Frei. Datakilder. SSB, PANDA m fl.

Tema:	Indikator:	Kristiansund	Frei	Ar
Befolkning:	Innbyggere	17 105	5 274	2004
	Endring siste 10 år	0 %	6 %	94-04
	Andel av bef over 67 år	15 %	8 %	2004
	Andel innvandrere (vestlig/ikke vestlig)	5 %	3 %	2004
Geografi:	Areal (km ²)	22	65	2004
	Avstand mellom dagens kommunesentra		ca 10 km	
	Andel bosatte i tettsteder	99 %	66 %	2004
Sysselsetting:	Sysselsatte i % av bef.	65 %	68 %	2002
	Arbeidsledighet	5 %	4 %	2002
	Andel offentlig sysselsetting	32 %	31 %	2002
	Andel med arb.pl. i egen kommune	80 %	30 %	2001
	Andel med arb.pl. i den andre kom.	3 %	51 %	2001
	Andel med høyere utdanning	18 %	17 %	2003
	Inntektsnivå bto	223 500	231 700	2001
	Årsverk utført i kommunen	1015	260	2003
Tjenestenivå:	Barnehagedekning 1-5 år	72 %	62 %	2003
	Andel 80+ i institusjon	12 %	19 %	2003
Kommuneøkonomi	Frie inntekter pr innb	24 531	24 293	2003
	Andel av innt som rammeoverf.	23 %	31 %	2002
	Lånegjeld pr innb	69 232	41 574	2003
Lokalmedia	Tidens Krav - husstandsdekning	73 %	76 %	2003
Politisk	Valgdeltakelse k-valg	55 %	55 %	2003
	Antall k-styrerepr.	45	23	2003-07
	Innb pr k-styrerepr.	380	242	2004
	Medl fellesnemda	11	11	

Vi legger her merke til at Kristiansund har om lag 3 ganger så mange innbyggere som Frei, mens arealsituasjonen er den motsatte. Det er kun Frei som har hatt befolkningsvekst de siste årene, og Kristiansund har en langt eldre befolkning. Det store flertall av innbyggerne i begge kommunene bor i tettsteder, og utdannings- og inntektsnivået i de to kommunene er tilnærmet likt. Drøyt halvparten av de yrkesaktive i Frei pendler til Kristiansund, mens kun 3 % av de yrkesaktive i Kristiansund pendler motsatt veg. Lokalavisa "Tidens Krav" har høy dekning i begge kommunene; høyest på Frei.

Kristiansund har best barnehagedekning, mens Frei har høyest institusjonsdekning blant eldre. Kristiansund har betydelig høyere lånegjeld pr innbygger enn Frei. Valgdeltakelsen ved siste kommunevalg var lav i begge kommunene.

5.2 Hva har vi gjort

De sentrale dokumentene i saken er den grunnlagsutredningen som ble gjennomført i regi av de to kommunene i 2001, og som førte fram til folkeavstemningen 21. og 22. mars 2004 og påfølgende vedtak i de to kommunestyrene 25. mai 2004, der det ble vedtatt å utforme søknad om sammenslutning. Folkeavstemningen ble tatt til følge i begge kommuner, og sammenslutning ble vedtatt med virkning fra 1. januar 2008. Deretter er det utarbeidet felles dokumenter til det historiske, første felles kommunestyremøte 2. november 2004, der nødvendige felles, formelle vedtak ble gjort, før de to kommunestyrene stadfestet vedtakene i separate kommunestyremøter samme kveld og det formelle grunnlaget for søknad om sammenslutning var i orden.²¹

²¹ Asplans prosjektteam var til stede i det første felles kommunestyremøtet, 2. november 2004.

Vi har intervjuet politisk og administrativ ledelse, politiske ledere for alle partier som er representert i de to kommunestyrene, virksomhetsledere og tillitsvalgte i begge kommuner og redaktør og journalist i Tidens Krav. Intervjuene ble gjennomført som gruppesamtaler. Til dette formålet hadde vi utarbeidet en intervjuguide med noen hovedgrupper av spørsmål:

- Grunnlag – forhistorie, herunder viktige hendelser, miljøer, meningsdannere?
- De formelle prosessene – konsensus eller ulike forslag (fellesnemnd mv. var ikke opprettet på dette tidspunktet, men blir en del av den neste runden)?
- Partipolitiske prosesser på tvers av kommunegrensene?
- Politikernes standpunkter i saken, rolle som arbeidsgiver og som meningsdannere, valg av politisk hovedstruktur, folkevalgtes arbeidsvilkår?
- Kommunenavn, kommunevåpen, kommunesenter – enighet eller flere forslag?
- Status i samkjøring av planer og budsjetter, samhandlingsrutiner, retningslinjer for håndtering av ansatte, spesielle utfordringer for spesielle virksomheter, lederutvelgelse og overtallighet, administrativ organisering (før og etter folkeavstemningen, gjennomføringsfasen gjenstår foreløpig)?
- Prosjektorganisasjon og konflikthåndtering, hva skaper en god prosess, når skal ulike tjenestoområder slås sammen?
- Involvering av tillitsvalgte?
- Fusjon av ulike administrative kulturer?
- Forholdet til innbyggerne før og etter, planer og informasjonskanaler, hva informeres det om, innhenting av innbyggersynspunkter, spesielle temaer viktigere enn andre?

5.3 Inntrykk og funn fra de innledende undersøkelsene

Viktige milepæler i sammenslutningsprosessen er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 10 Milepæler i kommunesammenslutningen Kristiansund/Frei 2001 - 08.

<i>Kristiansund - Frei</i>	<i>Tidspunkt</i>
Vedtak om utredning	Vår 2001
Utredning ferdig	April 2003
Lokal folkeavstemning	Mars 2004
Kommunestyrevedtak om sammenslutning	Mai 2004
Første felles kommunestyremøte	Nov 2004
Kgl res om sammenslutning	
Sammenslutning gjennomført	01.01.2008

5.3.1 Veien fram til vedtak om utredning

Veien fram har vært lang. De ulike informantene var samstemte i beskrivelsen av en lang modningsprosess, som skriver seg helt tilbake til tidlig sekstital. Det har vært ulike politiske standpunkter til spørsmålet i hele denne perioden. I 1964 anbefalte Scheikomiteén sammenslutning mellom de to kommunene. Men dette ble ikke noe av den gang.

Etter det vi er blitt fortalt gjorde Ap i Kristiansund den gang noen taktiske vurderinger: Kristiansund var den røde byen på Vestlandet. På Frei var de "agrare", og Ap sto svakt. De var redde for å miste sitt rene flertall og hadde kanaler inn i Kommunaldepartementet. Høyre i Kristiansund var på sin side tilhengere av sammenslutning.

En artig kuriositet i denne historien: Nåværende ordfører i Kristiansund Dagfinn Ripnes har lang fartstid i kommunestyret. Han husker fremdeles godt da han tok opp saken om sammenslutning Kristiansund/Frei i sitt første innlegg i bystyret som ungdomsrepresentant i 1963.

Etter dette lå saken lenge i dødvannet uten at veldig mye skjedde. I 1995 slo Stortinget fast at frivillighetsprinsippet skulle gjelde. Året etter tok så fylkesmann (og tidligere statsråd for Ap) Fostervoll opp ballen igjen.²² Han satte i gang en utredning i form av et forprosjekt som grunnlag for videre utredning og fikk partene i tale. Konklusjonen fra fylkesmannen var at en burde gjennomføre en utredning av konsekvenser av en sammenslutning. Kristiansund sa ja, mens Frei derimot sa tvert nei og trakk seg fra hele arbeidet. Fylkesmannens var naturlig nok lite begeistret for dette. I mai 1998 konkluderte Kommunal- og arbeidsdept. etter en høringsrunde med at: "Etter departementets vurdering er ikke behovet og forutsetningene til stede for å gi støtte til en mer omfattende studie av kommuneinndelingen i området".²³

De samfunnsmessige prosessene som integrerte de to kommunesamfunnene stadig sterkere i hverandre fortsatte imidlertid uavhengig av dette. Folk flyttet fra Kristiansund til Frei, og innbyggertallet gikk ned i Kristiansund og økte i Frei. Kristiansund fikk færre å fordele byrdene på, men måtte ha samme tilbud enten innbyggertallet var 17 000 eller 19 000. Halvparten av de yrkesaktive i Frei jobbet etter hvert i Kristiansund.

Næringslivet og andre krevde beslutningsdyktighet. Etablering og arealer ble viktige tema. Frei var fortsatt negative. Næringslivet truet med å flytte ut av regionen. Kristiansund har på grunn av arealmangelen vært nødt til å regulere boligområder til industri og friarealer til bolig. Etter hvert fikk Frei også tilflytting av personer fra andre deler av landet på grunn av oljerelatert virksomhet. Dette var personer uten tilknytning til det opprinnelig agrare Frei. Dette forholdet – endringene i befolkningssammensetningen i Frei – ble framhevet som en av de viktigste enkeltfaktorene som gjorde at et knapt flertall i Frei til slutt stemte ja i folkeavstemningen.

5.3.2 Hva sa utredningen?

Etter en tid ble spørsmålet om kommunesammenslutning igjen tatt opp lokalt, bl a etter initiativ fra lokalt næringsliv, og våren 2001 ble det fattet positivt vedtak om utredning i begge de to kommunestyrene. Fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslutning skulle utredes. Vedtaket i Kristiansund bystyre var enstemmig, mens vedtaket i Frei kommune ble fattet med knappest mulig flertall – 13 mot 12 stemmer. At flertallet gikk i favør av utredning var egentlig en tilfeldighet, i det en av de faste representantene som tidligere hadde gitt uttrykk for motstand mot tanken om utredning, hadde forfall og en vararepresentant med motsatt syn møtte i vedkommendes sted. Allerede i dette vedtaket ble det for øvrig lagt inn som forutsetning at ingen kommuneansatte i Frei skulle sies opp som følge av en mulig kommunesammenslutning.

²² Enda en kuriositet: Fostervoll er nå kommunestyremedlem i Kristiansund når sammenslutningen gjennomføres.

²³ Brev fra KRD av 20.5.98.

Rapporten ble utarbeidet av rådgivningsselskapet Kaupang as (2003). Rapportens fokus var forhold som kunne tenkes å bli påvirket av en kommunesammenslutning, som økonomi, tjenestetilbud, lokaldemokrati og næringsutvikling. Deler av temaene var gjenstand for særskilte undersøkelser blant ansatte og innbyggere. Ordføreren i Frei ledet styringsgruppa for utredningen.

I rapporten ble det bl a utfra KOSTRA-data beregnet et økonomisk innsparingspotensiale ved en sammenslutning på anslagsvis 5-9 mill kr årlig. Mange av politikerne var overrasket over hvor lite det egentlig var å spare på en sammenslutning, samtidig som tallene var usikre. Rammeoverføringene fra Staten ville på lengre sikt (> 15 år) bli redusert med 6 mill kr årlig, mens innsparingspotensialet på administrative funksjoner kunne hentes ut raskt. For øvrig ble det påpekt at øvrig innsparing på tjenesteproduksjon var avhengig av politiske vedtak. Spørsmålet om eiendomsskatt var så vidt nevnt i rapporten, men ble ikke fanget opp her som et tema av relevans i forhold til sammenslutningen.²⁴

Rapporten påpekte forøvrig at kvaliteten i tjenestetilbudet kunne økes bl a ved at en større kommune ville bli en mer attraktiv arbeidsplass for personer med viktig kompetanse. Lokaldemokratiet var mindre viktig for befolkningen enn kvaliteten på tjenestene. Samtidig trodde et flertall av innbyggerne at deres eget engasjement ville øke i en sammenslått kommune.

I vurderingene av mulighetene for å påvirke politikken i en sammenslått kommune var det stor forskjell i syn. Skepsisen var størst i den minste kommunen. De samme forskjellene fantes i synet på kommunens evne til å styre samfunnsutviklingen og legge til rette for en god næringsutvikling. Et flertall i Kristiansund mente at en sammenslått kommune sto sterkere. I Frei var det et mindretall som mente det samme. Rapporten viste imidlertid til at med dagens utstrakte pendling fra Frei til Kristiansund, ville næringspolitikken territoriale nedslagsfelt stemme bedre med det faktiske arbeidsmarkedet i en sammenslått kommune og dermed bedre mulighetene for politisk påvirkning. På den annen side ble det advart mot en sammenslutning på tvers av stor lokal motstand, der lokale konflikter lett kunne ødelegge mulighetene for å realisere et potensial for bedret regional forhandlingsstyrke når det gjaldt konkurransen om arbeidsplassene.

5.3.3 Hva sa innbyggerne gjennom folkeavstemningen?

Folkeavstemning ble vedtatt gjennomført med knapt flertall i Frei. I forkant ble det kjørt en serie folkemøter i begge kommunene, bla ett 4 dager før avstemningen i regi av Frei Høyre med kommunalminister Erna Solberg som engasjert innleder og debattant. Det var også laget et eget nettsted, <http://enellerto.no/>, hvor befolkningen kunne legge inn sine egne spørsmål om sammenslutningen.

Avstemningen om sammenslutning av Frei og Kristiansund kommuner ga følgende resultat:

²⁴ Kfr Kaupang (2003); avsnitt 6.7.

Tabell 11 Resultatet fra rådgivende folkeavstemning i Kristiansund/Frei 21-22. mars 2004.

	<i>Antall stemmeberet- tignede</i>	<i>Antall avgitte stemmer</i>	<i>Antall ja-stemmer</i>	<i>Andel ja-stemmer</i>	<i>Oppmøtepro- sent</i>
Frei	3.822	2.582	1.330	51,5 %	67,6 %
Kristiansund	13.653	5.393	5.152	95,5 %	39,5 %

Innbyggerne i begge kommuner sa med andre ord ja til sammenslutning, men på litt ulik måte. Resultatet i Kristiansund ble en lav framstående prosent, men med et svært tydelig flertall for sammenslutning. For Frei ble situasjonen motsatt. Med 78 stemmers overvekt fikk man her et knapt flertall for å slå sammen de to kommunene, men dette flertallet baserer seg på en høy valgdeltakelse, ca. 30 % høyere enn ved de siste kommunevalgene. Og som nevnt i avsnittet over: Uten den relativt betydelige tilflyttingen utenfra Frei hadde hatt over lengre tid, kfr foran, kunne resultatet fort blitt annerledes.

Avstemningsresultatene ga derfor grunnlag for at administrasjonen i de to kommunene innstilte på at det skulle fattes positive vedtak om sammenslutning. Disse vedtakene ble gjort i kommunestyrene i mai 2004.

Noen hadde ønsket at Averøy også hadde deltatt i denne prosessen, men det har vært liten stemning for dette i denne kommunen så langt. Spesielt var det et ønske om å få med Averøy fra Frei, der flere mente at det ville gitt bedre balanse i sammenslutningen med en stor og to små kommuner. I Kristiansund rådde i større grad et annet syn. Flere uttrykte der bekymring for at den sterke skepsisen i Averøy kunne veltet hele prosjektet. Uavhengig av synet på dette, mener mange at situasjonen i Averøy kan endre seg med bedringer i kommunikasjonene i regionen og ønsker Averøy velkommen i en senere fase.²⁵

5.3.4 Hva sa de sentrale aktørene?

Politikerne

Folkeavstemningen er rådgivende og det er kommunestyrene som avgjør spørsmålet om kommunene skal søke om å bli sammenslått til én kommune. I Kristiansund var alle partier enige om at utfallet av avstemningen skulle avgjøre. I Frei var det en viss usikkerhet, siden Sp lokalt høsten 2003 hadde gått til valg på at 2/3 måtte si ja til sammenslutning før de ville stemme ja i kommunestyret. Kommunesammenslutning ble imidlertid ikke noe stort tema i denne kommunevalgekampen. Resultatet ble at en også i Frei gikk inn for at folkeavstemningen skulle legges til grunn.

På spørsmål om hva som har vært utslagsgivende for resultatet, oppgir alle at noen viktige miljøer har hatt stor betydning for sakens utfall. Næringslivet og Rotary nevnes av flere. De la stor vekt på sammenslutning som grunnlag for næringslivets utviklingsmuligheter. De fleste nevner også et godt besøkt folkemøte i Frei med kommunalminister Erna Solberg til stede. Hun overbeviste mange og lovet økonomisk støtte fra staten. Et siste poeng som flere har vært inne på, er som nevnt, endringene i befolkningssammensetningen i Frei, fra tradisjonelt landbrukstilknyttet, til et større innslag av yngre innflyttere fra andre, mer urbane

²⁵ En indikasjon på potensialet her ligger i at Kristiansund, Frei og Averøy nå utarbeider det man selv kaller en felles "Regional strategisk næringsplan". Etter planen skal denne framlegges og behandles politisk i løpet av 2005 (Informasjonsavisa "Kommunen vår", des. 2004).

områder, ikke bare fra Kristiansund. Mange har også gitt uttrykk for at bedre kommunikasjoner i regionen har vært utslagsgivende for avstemningsresultatet og dessuten gitt bedre muligheter for å bli en mer slagkraftig region på sikt. I tillegg vektlegges et initiativ fra Frp på Frei som gikk i spissen for en egen ungdomsmobilisering gjennom de politiske ungdomspartiene. Denne har antakelig også bidratt til ja-flertallet i avstemningen her.

Parallelt med diskusjonene om kommunestruktur går også en debatt om framtidens regioninndeling. Uten unntak gir alle våre informanter uttrykk for tilhørighet nordover framfor sørover. Våre informanter mente at det naturlige var at Møre og Romsdal i så fall deles ved Romsdalsfjorden.

De politiske partiene må, i likhet med kommunene sine, gjennom en sammenslutningsprosess før nominasjonen til et felles kommunestyre starter i 2006/2007. Alle partier oppgir god kontakt med "sine" over kommunegrensene. Flere partier var allerede i gang med sosiale og politiske møteplasser med tanke på sammenslutning. Alle la vekt på at listene ved neste kommunevalg måtte ha med representanter fra begge deler av den nye kommunen. Ingen trodde at noen ville prøve seg med omkamp i forhold til kommunesammenslutningen. Alle politikerne var opptatt av de mulighetene sammenslutningen ga for et godt tjenestetilbud til befolkningen, men var samtidig oppmerksom på at en harmonisering av nivået på tjenestene ville by på utfordringer. Eiendomsskatt var et tema som ble særskilt behandlet. Kristiansund har eiendomsskatt i dag. Alle partier mente eller hadde akseptert at det også måtte bli tilfelle for den nye kommunen (dog ikke uten motstand, kfr nedenfor).

Administrasjonen

Administrasjonen i de to kommunene har over tid utviklet samarbeid på flere tjenesteområder, f eks innen tekniske tjenester, kultur og fritid. Kommunene har like organisasjonsstrukturer (brukt samme konsulent i omorganiseringsprosesser), men har valgt ulike løsninger internt i de enkelte virksomheter. Mellomlederne ga uttrykk for at det var vanskelig å skille mellom omorganiseringsprosess og sammenslutningsprosess.

Begge rådmennene går av for aldersgrensen rundt tidspunktet for sammenslutning. Foreløpig har det vært liten grad av uro og posisjonering, men flere ga uttrykk for at de trodde det kunne bli økt grad av uro etter hvert som prosessene skred framover. Alle var imidlertid innstilt på at jobben skulle være ferdig pr. 31.12. 2007. En del utfordringer ble nevnt i forbindelse med forskjeller i pensjonsordninger (Frei i KLP, Kr.sund i Gjensidige) og praktisering av avtaleverk (det s k "funksjonstillegget" i skolen).

Administrasjonens vurderinger av hendelsesforløp, utslagsgivende hendelser og betydningen av meningsdannende miljøer var sammenfallende med politikernes.

De tillitsvalgte

Foreløpig varierte den noe i hvilken grad de tillitsvalgte var involvert i prosessene. I Kristiansund var de trukket tidlig med, men i begge kommuner forventet de at deres rolle ble viktigere og mer formalisert i gjennomføringsfasen. De ansatte i begge kommuner så fordelen av å bli en del av et større faglig miljø og ha en større fleksibilitet i forbindelse med overtallighet og omplasseringer.

Media

Lokalavisa "Tidens Krav" tok tidlig et redaksjonelt standpunkt for kommunesammenslutning. Dette synes også å ha farget avisens vinkling på deler av dekningen av saken. Fra motstanderne av sammenslutningen ble slik "kampanjejournalistikk" oppfattet svært negativt. Alle, uavhengig av ståsted og på tvers av politikk og administrasjon, mente at dette hadde hatt betydning for utfallet av folkeavstemningen. Tidens Krav sier de selv også at de var svært bevisste på dette da de gjorde sine redaksjonelle vurderinger.

Det første felles kommunestyremøtet

Vi var til stede under det første felles kommunestyremøtet, som fant sted 2. november 2004.

Møtet åpnet med at fylkesdirektør Ottar Brage Guttelvik ga en gjennomgang av prosessen fram til det felles kommunestyremøtet og de viktigste begrunnelsene for at kommunestruktur var satt på dagsorden. Han gjennomgikk deretter de formelle fasene i den videre prosessen.

Den formelle sakslista fulgte kravene i inndelingsloven og omfattet disse sakene:

- *Navn på den nye kommunen:* Det forelå tre forslag: Kristiansund, Atlanten og Fosna. Etter prøvevotering ble Kristiansund enstemmig valgt som kommunenavn.
- *Tidspunkt for sammenslutning:* Enstemmig 1.1. 2008. alle var enige om at det var en fordel å ha god tid til alle prosesser som skulle gjennomføres.
- *Antall medlemmer i nytt kommunestyre:* 45 representanter som et kompromiss mellom dem som ville ha 35 og dem som ville ha 53.
- *Revisjonsenhet for fellesnemnda:* Nåværende enhet ble enstemmig valgt.
- *Eiendomsskatt:* Innstillingen var gradvis innføring i Frei, etter søknad om å starte på laveste sats. Åtte stemte i prøvevotering for et forslag fra FrP om å avvikle eiendomsskatten i Kristiansund i stedet.²⁶ Etter at dette falt ble innstillingen enstemmig vedtatt.
- *Sammensetning av fellesnemnda* og fastsettelse av antall medlemmer ble gjenstand for omfattende debatt. To prinsipper sto mot hverandre: Lik fordeling eller fordeling etter forholdstall. Etter flere omganger med prøvevotering, samlet man seg enstemmig om ei nemnd på 22 medlemmer, med 11 fra hver kommune.²⁷
- *Mandat for fellesnemnda:* Enstemmig i tråd med kravene i inndelingsloven. I tillegg et punkt om ansettelse av ny rådmann som vakte debatt. Debatten dreide seg om hvorvidt fellesnemnd eller nytt kommunestyre skulle tilsette ny rådmann, og om rådmannen skulle ansettes på åremål. Vedtaket ble at fellesnemnda får fullmakt og at ny rådmann tiltrer 1. juli 2007, et halvt år før ny kommune er formelt på plass.
- *Nytt kommunevåpen:* Mange forslag ble fremmet og viste at saken var følsom. Saken ble utsatt.

²⁶ Frp kunne her spille på at Høyre i Kristiansund i 2003 gikk til valg på bl a å fjerne nettopp eiendomsskatten i byen. Den økonomiske utvikling siden da hadde imidlertid fått kommunens politiske ledelse til å erkjenne at dette ikke var mulig å gjennomføre nå.

²⁷ Vedtaket er her påklaget av noen representanter med bakgrunn i at selv 22 representanter ikke gir god nok representasjon for de mindre partier. Klagen er p t ikke ferdigbehandlet i KRD.

Debatten var lang og bar preg av et stort engasjement. De fleste innleggene og de avvikende forslagene var forankret i et felles ønske om at prosessen skulle bli ryddig, til etterfølgelse for andre kommuner og med en god balanse mellom de to kommunene. Uansett standpunkt i de spørsmålene det var uenighet om, hadde begrunnelsene dette felles utgangspunktet. For oss som var observatører, viste debatten tydelig at det var to svært forskjellige debattkulturer i de to kommunene. Kristiansundspolitikerne var mer preget av en tradisjonell partipolitisk debattkultur enn det som var tilfelle for politikerne fra Frei. Sistnevnte tilhørte en politisk kultur som var mer preget av å finne løsninger på tvers av de partipolitiske skillelinjene. Det blir interessant å se om vi finner samme forskjeller i små og store kommuner i andre sammenslutningsprosesser og på hvilken måte de to ulike kulturene i dette tilfellet vil påvirke hverandre.

5.4 Arbeidet videre

5.4.1 Sammenslutningsprosessene

På bakgrunn av vedtakene i det felles kommunestyremøtet ble formell søknad om sammenslutning sendt i november 2004. Denne avgjøres av Regjeringen gjennom en kommende Kgl. Res. Prosjektleder forventes ansatt i løpet av februar 2005, med tiltredelse i april. I denne sammenslutningen har en valgt å ikke legge føringer for ansettelse av framtidig rådmann inn i prosjektlederengasjementet. Prosjektleder vil bli å få funksjon som sekretær for både administrativ styringsgruppe m v og den politiske fellesnemda. Medlemmene i nemda velges i løpet av første halvår 2005. Arbeidet med å utrede ny administrativ struktur for den nye kommunen er igangsatt i regi av kommunalsjefene fra begge kommunene.

Søknad om "strukturmidler" til kommunesammenslutningsarbeidet, ca 33 mill kr til bredbånd, vegutbedringer m v ble sendt KRD i november 2004 og er lovt besvart innen mars 2005. Søknad om midler til dekning av engangskostnader ved sammenslutningsprosessen sendes ved månedsskiftet februar/mars.

Flere tjenester ligger an til langt tidligere sammenslutning enn 1.1.08. Noen funksjoner er allerede overført fra Frei til Kristiansund, bl a felles skole- og barnehagefaglig kompetanse, og utredning om felles tekniske tjenester fra 1.1.06 er igangsatt. Det er også igangsatt ulike typer planfaglig samarbeid, bl a rundt kommuneplanens arealdel samt kompetanseplan for skoleverket ("Clemet-midlene"). Økonomiplanene for begge kommunene følger felles framdrift og framlegges for politisk behandling hvert år i desember. Det blir en utfordring å gradvis integrere disse samtidig som begge kommunene formelt skal fatte sine egne økonomiske vedtak helt fram til sammenslutningen er gjennomført. Som en start vil økonomiforvaltningen i begge kommunene følge felles kontoplan fra 1.1.06.

Det planlegges en prosess knyttet til utarbeidelse av visjon for den nye kommunen i mai 2005. Innbyggerdialogen vil bli ivaretatt gjennom den felles informasjonsavisa "Kommunen vår", som opprinnelig kun ble laget for innbyggerne i Frei kommune. Denne kom med sitt første fellesnummer til begge kommunene i des 2004, og planlegges utgitt ca hver 2. mnd framover.

5.4.2 Videre analysearbeid

Det videre arbeidet med Kristiansund og Frei vil bestå i å følge den formelle prosessen, gjennom saksframlegg og vedtak i besluttede organer. Vi skal vurdere i hvilken grad de formelle kravene i inndelingsloven oppfylles underveis i prosessen. Det gjelder både i de to kommunestyrene og i de fellesorganene som er opprettet.

Vi kommer til å følge framdriften i de ulike fellesprosjektene og sammenligne innhold og tema på tvers av kommunene. Noen prosjekter følger av lovverket, andre prosjekter defineres med utgangspunkt i lokale behov. Vel så interessant som å sammenligne temaer og tempo-planer, vil det imidlertid være å se hvordan problemstillinger som kommer opp på den politiske dagsorden, presenteres:

- Er prosessene i det politiske og det administrative system preget av konsensus eller konflikt?
- Er kontaktpunktene mellom politikerne blitt flere og andre enn de strengt lovpålagte?
- Hvordan forløper forberedelsene i administrasjonen?
- Blir det mer uro etter hvert som konturene av en ny, felles administrasjon trer fram, eller preges prosessene av konsensus også her?
- Hvordan stiller de tillitsvalgte seg etter hvert i disse prosessene, og i hvilken grad er de involvert i prosessene?
- Hva skjer i den offentlige opinionen, er sammenslutningen fortsatt et tema på rapportasjeplass og i leserbrevspalter, eller er det blitt stille etter det første, felles kommunestyremøtet?

Høsten 2005 vil vi derfor foreta en oppfølging gjennom nye intervjuer eller spørreskjemaer til de mest sentrale politikerne, alternativt i form av en workshop, der vi også inviterer politiske ledere utenfor de kommunale beslutningsorganene. Vi kommer til å ta med oss resultatene fra den allerede gjennomførte intervjurunden, for å se om oppfatninger har endret seg, forventninger er blitt innfridd og om politikerne føler at prosessene er i rute. For Kristiansund og Frei vil det på dette tidspunktet fortsatt være drøyt to år igjen til den formelle sammenslutningen skal skje. Ideelt sett burde oppfølgingen trolig ha skjedd på et tidspunkt nærmere sammenslutningen, blant annet for å fange opp om man makter å oppfylle de formelle kravene til budsjettbalanse i tide og få med politikernes oppfatning av hvilke konsekvenser – positive eller negative – samordningen av de to kommuneøkonomiene har fått for tjenestetilbudet til innbyggerne. Vårt prosjektet skal imidlertid avsluttes i januar 2006. Vi kan imidlertid vurdere situasjonen i Kristiansund og Frei på dette tidspunktet, med den situasjonen som var på samme stadium i de kommunene som har gått foran, for å se om det finnes parallelle trekk i de andre casene.

Vi vil i løpet av høsten 2005 se nærmere på planene for håndtering av ansatte, rekkfølge og videre tidsperspektiv i forhold til fusjon av de ulike tjenesteområdene. Ulike kulturer skal slås sammen. Vi vil kartlegge om prosessene vektlegger slike forhold, om de følger vedtatt framdrift eller om det oppstår uforutsette situasjoner underveis. Vi vil kartlegge dette både fra et ledelsesståsted og fra de ansattes ståsted. Slike sammenslutningsprosesser vil også ha en formell side, som reguleres gjennom arbeidsmiljølov og avtaleverk. At slike formelle krav ivaretas, er også et forhold som vil bli behandlet. Vi fikk noe informasjon i første intervjurunde. I neste runde, høsten 2005, vil disse prosessene ha kommet lenger og være mer

formelt organisert. Vi kommer derfor til å vurdere en strammere regi på innhenting av informasjon, for eksempel i form av standardiserte spørreskjemaer, med muligheter for oppfølgende samtaler med noen nøkkelpersoner.

Det som var gjennomført av innbyggerdialog på det første tidspunktet for intervjuer, høsten 2004, var stort sett rettet inn mot folkeavstemningen på våren samme år, der de politiske partiene og media spilte en sentral rolle, i tillegg til den nevnte husstandsversjonen av grunnlagsutredningen. Kommunikasjonen bar, med sistnevnte unntak, stort sett preg av debatt for og i mot sammenslutning. På neste kartleggingstidspunkt vil informasjonen ha et annet preg, av mer "saklig" informativ art. Med bakgrunn i de tanker som ble presentert i første intervjurunde, venter vi å finne økt omfang av informasjon via kommunenes nettsider og ovennevnte innbyggeravis ("Kommunen Vår"), og en nedtoning av informasjon og debatt i media, forutsatt at prosessene forløper som planlagt. Vi vil følge med på nettsidene og i nettutgavene til lokale medier utover våren og høsten for å danne oss et inntrykk av informasjonstilfang og debattnivå.

5.5 Foreløpige funn og konklusjoner

Lærdommen fra prosessen i Kristiansund og Frei: Ting tar tid. Vi snakker om modningsprosesser, både før et vedtak om folkeavstemning og etter at vedtak om sammenslutning er gjort. Drivkreftene er ikke alltid det politiske miljøet i kommunene. Sterke, lokale meningsdannere med høy legitimitet inn i de politiske vedtaksorganene, noen tilfældigheter, noen trekk ved næringsliv og endringer i befolkningssammensetningen og samspill med sentrale politikere, er forhold som kan virke inn. Marginene er i noen tilfeller små, tilfældigheter eller enkelthendelser kan få stor betydning for utfallet. Når vedtak først er gjort, kan det tyde på at den geografiske nærheten og den tette samhandlingen som lenge har preget de to kommunene, gjør at prosessene går greit dem i mellom. Det gjenstår imidlertid å se, men alle informanter ga uttrykk for sterk lojalitet til det vedtaket som var gjort, uavhengig av eget standpunkt i forkant av folkeavstemningen.

I dette tilfellet handler det om en stor og en liten kommune som skal samkjøres, med til dels betydelige forskjeller i politisk og administrativ kultur. For både den store og den lille kommunen har det vært viktig at prosessene skal bygge på likeverdighet. Partene har lagt vekt på at begge skal oppleve at de får noe igjen, og at det ikke er tale om at en stor kommune skal sluke en liten. Bytteforholdet mellom Kristiansund og Frei bygger på den store kommunens behov for arealer i bytte mot den lille kommunens behov for større bredde i tjenestetilbudet og tilgang på kompetanse. Begge kommuner vil dra nytte av mulighetene for felles administrative funksjoner og derav følgende innsparinger. Begge kommuner har en anstrengt økonomisk situasjon, i likhet med mange andre kommuner. For de ansatte er det en åpenbar fordel med den større fleksibiliteten det gir ved overtallighet å kunne vurdere muligheter for omplasseringer i to kommuner i stedet for i en. Kommunene er ulike når det gjelder nærings sammensetning. Spesielt har det i Frei vært en viss uro knyttet til den store kommunens (naturlige) mangel på landbrukspolitik. Det er et uttrykk for ønsket om likeverdighet mellom partene, at Kristiansund på sin side har forutsatt at dette politikkområdet fortsatt skal ivaretas av ansatte i tidligere Frei kommune.

Ønsket om å gjennomføre en ryddig prosess der ingen skulle føle seg overkjørt og der likeverdighet preget partene, kom klart til uttrykk. Forventningene til positive effekter av

sammenslutningen lå ikke først og fremst på det rent økonomiske, men på ønsket om enklere beslutningsprosesser på områder som betyr mye for næringsmessig utvikling og som hittil har krevd likelydende beslutninger i to kommuner, samt på forventningen om at en større kommune gir større slagkraft som regionsenter og overfor sentrale myndigheter.

Dersom vi skulle trekke fram noen forhold som typiske for den prosessen vi allerede har observert, ville det være følgende:

At utredning ble gjennomført og prosessen dermed startet på det tidspunktet den gjorde, bygde egentlig på en tilfeldighet i form av en møtende vararepresentants standpunkt. Vi vil ikke påstå at prosessen ikke kunne kommet i gang på et senere tidspunkt, men dette forholdet var avgjørende der og da. Enkeltpersoner og –miljøer spilte en avgjørende rolle for utfallet – Erna Solberg og næringslivets rolle har vært nevnt. Det samme har det forholdet at media inntok en aktiv rolle med et tydelig standpunkt i favør av sammenslutning.

Tiden var på mange måter moden. I kommuneorganisasjonene var det over tid etablert samarbeid på flere områder. Likevel har man valgt å ta seg god tid til å gjennomføre en ryddig prosess. Spørsmålet om ny rådmann i ny kommune har ikke blitt en kime til konflikt i den nye organisasjonen, ved at dette forholdet var avklart ved at begge rådmenn skal gå av med pensjon. De politiske partiene har allerede startet sin egen sammenslutningsprosess i god tid. Det ser dermed ut til at både administrative og politiske sammenslutninger fases gradvis inn mot den offisielle datoen 1.1.2008.

Utfordringene er like i begge kommuner, parallelle økonomiske nedskjæringer må finne sted. Men de skiller seg fra hverandre ved ulike politiske prioriteringer innen de ulike tjenesteområdene. Tilpasningen til hverandres tjenestenivå må derfor bli gjenstand for politiske beslutninger som det kan oppstå konflikter rundt. Eiendomsskatt er et slikt spørsmål, der sammenslutning krever at dette innføres i Frei, samtidig som et politisk flertall i Kristiansund egentlig har som prinsipielt utgangspunkt at en ønsker å fase den ut også der. Hittil har imidlertid dette ”vanskelige” spørsmålet som vi har sett blitt håndtert på en måte som later til å bli akseptert av de fleste politikerne fra begge kommuner. Dette kan trolig tolkes som et uttrykk for den vilje som er vist fra alle parter til at man skal ha en prosess der sammenslutningen preges av gjensidig respekt for hverandres (ulike) behov og en understrekning av at det skal være gjenbyrdighet i sammenslutningen, uavhengig av tidligere størrelse. Valg av fellesnemnd med like mange representanter fra hver av kommunene illustrerer også dette.

ooOOOoo

6 REFERANSER

Frisvoll, Svein og Reidar Almås (2004): *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning.* Norsk senter for Bygdeforskning, des. 2004.

Gjertsen, Arild, Ole-Marin Elvehøi og Gisle Solvoll (2003): *Fra naboskap til ekteskap? Sammenslåing av Skjerstad og Bodø kommuner.* Nordlandsforskning rapport 4/2003, januar 2003.

Kaupang as (2003): *Ekteskap – eller bare gode venner? Frei og Kristiansund – en eller to kommuner – en vurdering av fordeler og ulemper ved en kommunesammenslåing.* April 2003.

KPMG (2003): *”Kommunesammenslåing – Skjerstad og Bodø kommuner. Rapport fra begrenset forprosjekt. Samordning og lokalisering av tjenester, økonomiske konsekvenser, mal for informasjonsgrunnlag til innbyggerne.”*

Klausen, Jan Erling (2004): *Lokale folkeavstemminger om kommunesammenslåing. Dialogen mellom velgere og kommunale eliter.* NIBR-rapport 2004:5.

Laudal, T. (2001): *Reduserte kostnader og bedre tjenester gjennom samarbeid/sammenslåing.* Rogalandsforskning, rapport nr. 2001/288.

Mandag Morgen (2004): *”Kommunesammenslutninger: Lang vei fra vedtak til virkelighet”.* I nr 31, 11.10.04.

RO-senteret (2002): *”Skjerstad kommune: Gjennomgang av tjenesteyting, administrativ forvaltning, investering og drift.”* (Ressurssenteret for omstilling i kommunene – desember 2002)

Tjelmeland, Hallvard (1996): *Tromsø gjennom 10 000 år. Bind IV: Fra byfolk og bona til tromsøværing* (se særlig kap. 10, ”Tromsø blir til”).